ПРОБЛЕМЫ ПРАВА
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПРАВОВОЙ ЖУРНАЛ

1 · 2021

16+

УЧРЕДИТЕЛИ:
ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

ТИТОВА Е.В., директор Юридического института Южно-Уральского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент (г.Челябинск).

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

АВАКЬЯН С. А., зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, (г. Москва); **БЕКМАГАМБЕТОВ А. Б.**, декан юридического факультета Костанайского государственного университета им. А.Байтурсынова (Казахстан), член Оксфордского академического союза, кандидат юридических наук (г. Кустанай); **БОНДАРЬ Н. С.**, судья Конституционного Суда РФ в отставке, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ (г. Москва); **ДАРОВСКИХ С. М**., профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики ЮУрГУ, доктор юридических наук, профессор (г. Челябинск); **ДУДКО И. Г.**, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮФ), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (г. Москва); **ЗЕНИН С. С.,** доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент (г. Москва); **ЙИРАСЕК Й.**, зав. кафедрой конституционного права и международного публичного права юридического факультета Университета им. Палацкего в г. Оломоуц (Чешская Республика), кандидат юридических наук; **КВАНИНА В. В.,** зав. кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета, доктор юридических наук, профессор (г. Челябинск); **КОСТЮК М. Ф.,** профессор кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор; **КРУСС В. И.**, заведующий кафедрой теории права Тверского государственного университета, доктор юридических наук, профессор (г. Тверь); **КУНЦ Е. В.,** доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ФКУ Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказаний России (г. Москва); **ЛЕКСИН И. В.,** зав. кафедрой правовых основ управления Факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова, доктора юридических наук (г. Москва); **МАЙФАТ А. В.,** профессор кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург); **МАЛИНОВСКИЙ В. А.**, член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, Республика Казахстан, (г. Астана); **МИНБАЛЕЕВ А. В.**, зав. кафедрой информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, (г. Москва); **НЕКРАСОВ А. П.,** профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Самарского юридического института ФСИН России, доктор юридических наук, профессор (г. Самара); **ПЕШИН Н. Л.,** зав. кафедрой административного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор (г. Москва); **ПОДОЛЬНЫЙ Н. А.**, доцент, профессор кафедры правоохранительной деятельности и исполнительного производства Средне-Волжского филиала Российской правовой академии, доктор юридических наук (г. Саратов); **СЕРГЕЕВ А. Б.,** заведующий кафедрой уголовного процесса и экспертной деятельности Института права Челябинского государственного университета, доктор юридических наук, профессор (г. Челябинск); .

Шеф-редактор **СОГРИН Е. К.** Ответственный секретарь **АНДРИАДИС Е. Ю.**
Верстка **ШРАЙБЕР А. Е.**

Издатель ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

ISSN 2075-7913 Подписной индекс журнала **73848**

Журнал зарегистрирован в Управлении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Челябинской области.

Свидетельство ПИ № ТУ 74-01322 от 25.04.2017 г.

Адрес редакции: Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76, Издательский центр.

Тел./факс **(351) 267-97-01.** E-mail: **urvest@mail.ru**

© «Проблемы права», 2003—2021

PROBLEMY PRAVA
(ISSUES OF LAW)

1 · 2021

FOUNDERS JOURNAL:

OOO "South Ural Legal Newsletter"

The «Problems of Law» Journal was created in 2003.

By the decision of the Higher Certification Board, since January 1, 2010 the "Problems of Law" journal has been included into the List of leading reviewed scientific journals and publications where the main research results for candidate's and doctor's theses should be published.

The Journal has its own International Standard Serial Number (ISSN 2075-7913).

The Journal is included into «Russian Post» catalog under index 73848.

The «Problems of Law» is included into Russian Science Citation Index according to the agreement with Russian Scientific Electronic Library.

CHIEF EDITOR

E. V. Titova, Director of the Law Institute of the South Ural State University, Candidate of Law, Associate Professor (Chelyabinsk).

EDITORIAL BOARD:

S. A. Avakyan, Head of Constitutional and Municipal Law department, Lomonosov Moscow State University (Russia), Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation; **A. B. Bekmagambetov,** Dean of the Law Faculty of Kostanay State University named after A. Baitursynov (Kazakhstan), member of the Oxford Academic Union, Candidate of Legal Sciences; **N. S. Bondar**, retired judge at Constitutional Court of Russian Federation (Russia), Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation, Honored Lawyer of Russian Federation; **S. M. Darovskikh**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Criminal Procedure, Criminalistics and Forensic Science, South Ural State University; **I. G. Dudko**, Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Moscow State Law University O.E. Kutafina (Moscow State Law University), Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation (Moscow); **S. S. Zenin**, Ph.D., assistant professor of constitutional and municipal law of the Moscow State Law University. O. E.Kutafina; **J. Jirasek**, Head of Constitutional Law and International Public Law Department at the Faculty of Law, Palacký University of Olomouc, (Czech Republic), Candidate of Legal Science; **V. V. Kvanina,** Head of the Department. Chair of Entrepreneurial, Competitive and Environmental Law of South Ural State University, Doctor of Law, Professor; **M. F. Kostyuk,** Professor of the Department of State Legal and Criminal Law Disciplines, Russian Economic University. G.V. Plekhanova, Doctor of Law, Professor; **V. I. Kruss**, doctor of legal Sciences, Professor, head of chair of theory of law, Tver state University; **E. V. Kuntz,** Doctor of Law, Professor, Leading Researcher of the PKU Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia (Moscow); **I. V. Leksin,** Head Department of Legal Foundations of Management, Faculty of Public Administration, Moscow State University M.V. Lomonosova, Doctor of Law (Moscow); **A. V. Mayfat,** Professor of the Civil Law Chair of the Federal State Educational Establishment of Higher Professional Education of the Ural State Law University, Doctor of Law, Professor; **V. A. Malinovsky**, member of the Constitutional Counsil of the Republic of Kazakhstan, PhD Law in the Republic of Kazakhstan, Astana **A. V. Minbaleev**, Head of the Department of Information Law and Digital Technologies of the Moscow State Law University. O. E.Kutafina, Doctor of Law, Associate Professor (Moscow); **A. P. Nekrasov,** Professor of the Department of Criminal and Penal Executive Law of the Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Doctor of Law, Professor; **N. L. Peshin**, Head Department of Administrative Law, Faculty of Law, Moscow State University M. V. Lomonosova, Doctor of Law, Professor (Moscow); **N. A. Podolny**, doctor of legal Sciences, Associate Professo, Professor of the Department of law enforcement and Executive production of the Middle Volga Branch of the Russian Academy of Law, Saransk; **A. B. Sergeev,** Head of the Department of Criminal Process and Expert Activities of the Institute of Law of Chelyabinsk State University, Doctor of Law, Professor.

Editorial Director **E. K. Sogrin**; Executive Editor **E. Y. Andriadis**; Layout **A. E. Schreiber**

Address of the editors office: 454080, 76 Lenina pr., SUSU, Publishing House, Chelyabinsk, Russia
For correspondence: 454080, Chelyabinsk, PO Box 12550
Phone/Fax (351) 267-97-01. E-mail: urvest@mail.ru

В НОМЕРЕ:

КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

— 7 —
Лебедев В. А.
Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации в единой системе публичной власти

— 13 —
Сафина С. Б.
Федеральные территории в составе федерации: особенности статуса и значение

— 18 —
Михайличенко И. В.
Правовой анализ субъектов муниципальной демократии в системе местного самоуправления

— 25 —
Худойкина Т. В., Давыдова Н. Н.
Законодательная регламентация и проблемы реализации правового статуса спортсмена

— 29 —
Конева Н. С., Окулич И. П.
Особенности правового обеспечения реализации парламентских процедур законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации

— 38 —
Куракина С. И., Левченко А. В.
К проблеме цифровизации муниципального правотворчества

— 41 —
Михайличенко И. В.
Взаимодействие полномочного представителя президента в федеральных округах с органами исполнительной власти субъекта РФ

— 48 —
Яковлев А. Ю.
Конституционные гарантии государства как акционера и практика реализации его прав

— 51 —
Шайхутдинова Р. Р.
Правовое регулирование принципа единства системы публичной власти

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

— 56 —
Шипицин О. А.
Воплощение правовых идей С. С. Алексеева в деятельности комитета конституционного надзора СССР

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

— 63 —
Кружевникова А. А.
Проблемы определения дееспособности физических лиц в семейных отношениях

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

— 67 —
Кунц Е. В.
Права лиц, находящихся в местах принудительного содержания

— 71 —
Мустафаев Р. К.
Выявление незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ при проведении режимных и оперативно-розыскных мероприятий

— 74 —
Нечипоренко Г. А.
Терроризм: уголовно-правовой и пенитенциарный аспекты

— 77 —
Щипанова Н. И., Сыромолотов В. Б.
Уголовно-правовые аспекты возмещения материального ущерба

— 83 —
Серова Е. Н, Красуцких Л. В.
Криптовалюта как предмет преступлений в сфере экономики в российском и зарубежном уголовном праве

ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

— 88 —
Даровских О. И.
Признаки правовой категории «ошибка» в уголовном процессе, оказывающей влияние на эффективность уголовно-процессуальной деятельности

— 94 —
Фам Ньы Хан
О проблемах использования доказательств в процессе доказывания на основе законодательства вьетнама

— 99 —
Дьяконова В. В.
О соответствии принципу законности сокращенного порядка судебного разбирательства по уголовным делам

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

— 102 —
Герасимова Н. Н.
Оценка доказательств в административном судопроизводстве

— 107 —
Дмитриева А. А., Сергеева П. А.
Административно-правовойстатус государственного служащего в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии: сравнительно-правовой аспект

— 112 —
Иванов А. Ю.
О целесообразности введения административной ответственности за разовое, а также неоднократное или несистематическое предоставление помещений для потребления наркотиков

ПРОБЛЕМЫ И МНЕНИЯ (12.00.03)

— 116 —
Дмитриева М. С.
Коррупция и ее предупреждение в сфере размещения и исполнения государственных заказов

IN THIS ISSUE

CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY

— 7 —
Lebedev V. A.
Role of state authorities of subjects of the Russian Federation in a unified system of public government

— 13 —
Safina S. B.
Federal territories within the federation: features of their status and significance

— 18 —
Mikhailichenko I. V.
Legal analysis of subjects of municipal democracy in the system of local government

— 25 —
Khudoykina T. V., Davydova N. N.
Legislative regulation and problems of implementing the legal status of athlete

— 29 —
Koneva N. S., Okulich I. P.
Peculiarities of the legal support for the implementation of parliamentary procedures by the legislative (representative) bodies of state power of the subjects of Russian Federation

— 38 —
Kurakina S. I., Levchenko A. V.
On the problem of digitalization of municipal law-making

— 41 —
Mikhailichenko I. V.
Interaction of the presidential plenipotentiary representative in the federal districts with the executive authorities of the subject of the Russian Federation

— 48 —
Yakovlev A. Y.
Constitutional guarantees of the state as a shareholder and it's rights protection practice

— 51 —
Shaikhutdinova R. R.
Legal regulation of the principle of the single system of public authority

THEORY OF STATE AND LAW

— 56 —
Shipitsin O. A.
The implementation of the legal ideas of S. S. Alekseev in the activities of the committee of constitutional supervision of the USSR

LCIVIL LAW

— 63 —
Kruzhevnikova A. A.
Problems of determining the capacity of natural persons in family relations

CRIMINAL LEGAL DOCTRINE

— 67 —
Kunz E. V.
Rights of persons in prisons

— 71 —
Mustafaev R. K.
Identification of illegal trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances during regular and operational-search measures

— 74 —
Nechiporenko G. A.
Terrorism: criminal and penitential aspects

— 77 —
Shchipanova N. I., Syromolotov V. B.
Criminal-legal aspects of compensation for material damage

— 83 —
Serova E. N., Krasutskikh L. V.
Cryptocurrency as a subject of crimes in the area of economy in russian and foreign criminal law

CIVIL AND CRIMINAL PROCEEDINGS

— 88 —
Darovskikh O. I.
Signs of the legal category "error" in a criminal procedure affecting the effectiveness of criminal procedural activities

— 94 —
Pham Nhu Han
About the problems of the use of evidence in the provision process based on the law of Vietnam

— 99 —
Dyakonova V. V.
On compliance with the principle of legality of the reduced procedure for criminal proceedings

ADMINISTRATIVE LAW

— 102 —
Gerasimova N. N.
Evaluation of evidence in administrative proceedings

— 107 —
Dmitrieva A. A., Sergeeva P. A.
Administrative and legal status of a public officer in the Russian Federation and the Federal Republic of Germany: a comparative legal aspect

— 112 —
Ivanov A. Y.
On the expediency of introducing administrative liability for one-time, as well as repeated or non-systematic provision of premises for drug consumption

ISSUES AND OPINIONS (12.00.03)

— 116 —
Dmitrieva M. S.
Corruption and its prevention in the field of placement and execution of state orders

КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

DOI: 10.14529/pro-prava210101
УДК 342.511

ПП № 1(80)-2021. с. 7—12

Лебедев В.А.

РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Lebedev V.A.

ROLE OF STATE AUTHORITIES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC GOVERNMENT

В статье рассматриваются соотношение понятий «публичная власть» и «государственная власть». Автор полагает, что термин «публичная власть» в Конституции употребляется в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего органы местного самоуправления и органы государственной власти. Особое внимание уделяется органам государственной власти субъектов Российской Федерации, их роли и месту в единой системе публичной власти. Рассуждая о двух уровнях публичной власти, государственной и муниципальной, в статье акцентируется внимание на то, что они действуют одновременно, дополняют друг друга, обеспечивая ее единство.

Ключевые слова: *Конституция, власть, публичная власть, единая система публичной власти, государственная власть.*

The article examines the relationship between the concepts of "public power" and "state power". The author believes that the term "public authority" in the Constitution is used as a generic, generalizing concept that unites local government bodies and public authorities. Particular attention is paid to the bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation, their role and place in the unified system of public power. Arguing about two levels of public power, state and municipal, the article focuses on the fact that they act simultaneously, complement each other, ensuring its unity.

Keywords: *Constitution, power, public power, unified system of public power, state power.*

Всякое общество предполагает руководство им, то есть нуждается во власти как необходимом условии функционирования социальной системы, регуляторе общественной жизни людей, их поведения и взаимодействия в сфере общих жизненных интересов. Власть представляет собой сложное и многогранное явление. Она может проявляться в различных организационных формах, целях и способах ее осуществления.

В ст.3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы и референдум.

В Конституции РФ употребляются такие словосочетания как: «власть народа», «власть в Российской Федерации» (ст. 3), «государственная власть в Российской Федерации», «государственная власть в субъектах Российской Федерации»

(ст.10,11),В ней говорится об «органах государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов» (ст.77). Конституция закрепляет и формы ее осуществления: «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 3), которые не входят в систему органов государственной власти (ст.12).

Как известно, власть народа - это, прежде всего, публичная власть. Как справедливо отмечал В. Е. Чиркин, «понятие публичной власти пришло в Россию из немецкого языка и из-за неодинаковых толкований в современной российской литературе остается достаточно неопределенным. Публичную власть характеризуют и как государственную (неофициальный перевод на русский язык Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.), и как общественную, а иногда оставляют слово «публичный» без перевода» [8].

В научной литературе существовали различные точки зрения на понятие публичной власти и ее составные элементы. Одни авторы отождествляли такие понятия как «государственная власть» и «публичная власть». Другие обращали внимание на их различие. Ряд авторов в состав публичной власти включали общественную власть. Существовали и другие точки зрения.

Видимо из-за отождествления этих понятий в Конституции закреплялась категория «государственная власть». О публичной власти в ней ничего не говорилось. Однако некоторые признаки, свойственные публичной власти, в Конституции все же содержались. В качестве примера можно привести конституционные нормы: характеризующие Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления; закрепляющие приоритет прав и свобод человека и гражданина; принцип народовластия и ряд других.

Интересно отметить, что в своих решениях Конституционный Суд РФ неоднократно употреблял понятие «публичная власть»: «…публичная власть может быть и муниципальной…» [9]; «…территориальное устройство государства как способ организации публичной власти [10]; «уровни публичной власти» [12].

Что же касается законодательства субъектов РФ, то там встречалось не только понятие «публичная власть» но и раскрывался механизм, цели и принципы ее осуществления.

Так, в ст.3 Устава Ленинградской области, «Основы осуществления публичной власти», закреплено, что «Публичная власть в Ленинградской области осуществляется ее населением непосредственно через референдум, в ходе свободных выборов, иных форм прямого волеизъявления, а также через создаваемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральными конституционными и федеральными законами, Уставом Ленинградской области, областными законами, уставами муниципальных образований, уставами территориальных общественных самоуправлений органы государственной власти, местного самоуправления, территориального общественного самоуправления»[1].

А в ст. 5 Устава Иркутской области, которая называется «Цели и принципы осуществления публичной власти в Иркутской области», Законом Иркутской области от 08.02.2021 г. № 1-У добавлен п.2(1), в котором определено, что органы местного самоуправления, муниципальные образования, органы государственной власти и иные государственные органы Иркутской области входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории[14].

И хотя в приведенной статье ничего не говорится о системе публичной власти в субъекте РФ, на наш взгляд, таковая существует. Эту систему составляют государственные органы и органы местного самоуправления, субъекта РФ. К примеру, систему органов государственной власти в Ленинградской области составляют: Губернатор Ленинградской области- высшее должностное лицо; Законодательное собрание Ленинградской области; Правительство области; отраслевые, территориальные и иные органы исполнительной власти Ленинградской области, входящие в состав Администрации Ленинградской области; Уставный Суд: мировые судьи. В эту же систему следует включить и находящиеся на ее территории органы местного самоуправления.

В июле 2020 года Законом о поправке в Конституцию РФ в текст Конституции было внесено понятие «публичная власть». Как считал Президент РФ В.В. Путин, «нужно как-то скоординировать деятельность всех уровней власти: муниципальную и государственную, чтобы всё-таки хоть в чем-то была какая-то вертикаль, чтобы всё это эффективно функционировало и в то же время не противо-

речило Конституции»[7]. В ст.71, закрепляющей предметы ведения Российской Федерации, п. «г», был изложен в следующей редакции: «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти…». Статья 83 Конституции, закрепляющая полномочия Президента РФ, была дополнена п. (п. «е.5»), согласно которой в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти Президент формирует Государственный Совет Российской Федерации.

Статья 132 была Конституции, была дополнена частью третьей, в которой закреплен принцип единства системы публичной власти. А в Федеральном Законе о Государственном Совете дается понятие единой системы публичной власти. В эту систему законодатель включает: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, целью которых является соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, созданий условий для социально-экономического развития государства[13].

Рассуждая о понятии «единая система…», необходимо учитывать принцип относительности систем[3]. Суть его заключается в том, что любая система является частью другой, более широкой системы, и в то же время может включать в себя и иные подсистемы. К примеру, в единую систему публичной власти входит государственная власть, ветви которой - законодательная, исполнительная и судебная - самостоятельны и в своей совокупности сами образуют систему государственной власти. Возникновение единой системы возможно только тогда, когда реально существуют части, совокупность которых позволяет ее создать. Словосочетанием «единая система публичной власти» подчеркивается, что система приобретает более четкую устойчивость, обладая внутренним единством, согласованностью, взаимосвязью и взаимозависимостью, всех входящих в нее элементов[2].

Поскольку Россия – федеративное государство, то на каждом из двух его уровнях (федеральном и региональном) органы государственной власти руководствуются полномочиями, установленными ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, закрепляющими ее государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

На федеральном уровне государственную власть осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации (ч.1 ст.11). Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст.10). Таким образом, государственная власть в России строится на двух взаимосвязанных принципах: «единстве системы государственной власти» (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) и «разделении властей» (ст. 10 Конституции РФ).

Единство государственной власти основывается на единой воле многонационального народа, являющегося ее источником, на общих целях и задачах, стоящих перед государством, которые оно должно реализовать.

Рассмотрение во взаимосвязи, ст. 10 и 11 Конституции, позволяет сделать вывод о том, что такое разделение власти распространяется на органы государственной власти Российской Федерации и на органы государственной власти субъектов РФ, т.е. внутри данных систем, организационно обособленных друг от друга.

Конституция РФ в ч.2 ст.11 устанавливает, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

В Конституции не предусматривается, какие конкретно органы государственной власти должны быть в субъектах федерации. Конституция: закрепляет систему органов государственной власти субъектов Федерации, куда входят законодательные (представительные) и исполнительные органы (ч. 1 ст. 77); определяет, что система органов государственной власти субъекта РФ формируется ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77); наделяет органы государственной власти субъектов Федерации полномочиями, которые они реализуют во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 3 ст. 66, ч. 3 ст. 78, ч. 2 ст. 85, ч. 1 ст. 104, ч. 2, 5 ст. 125, ст. 134, 136)[4].

Конституционный Суд РФ, толкуя положения ст.77 Конституции о самостоятельности субъектов РФ в установлении системы собственных органов государственной власти, сформулировал следующие правовые позиции: конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации исходили из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, что в свою очередь, означает: 1. При построении системы государственной власти необходимо неукоснительное соблюдение принципа разделения и самостоятельности каждой из ветвей власти при обязательном их взаимодействии; 2. Члены законодательного органа субъекта РФ получают свой мандат непосредственно от народа; 3. Должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти (постановление от 18 января 1996г. № 2-П)[11].

Конституция РФ закрепляет, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77). Возникает вопрос о том, в какой взаимосвязи находятся между собой органы законодательной (представительной) власти Российской Федерации, с одной стороны и органы законодательной (представительной) власти субъектов российской Федерации с другой стороны. Являются ли они элементами единой законодательной власти в России?

На сей счет, в юридической литературе высказаны различные точки зрения.

На наш взгляд, если есть вертикаль исполнительной власти, то должна быть и вертикаль законодательной (представительной) власти. Как представляется, вместе с Советом Федерации, Государственной Думой, с одной стороны, то есть сверху, и представительными органами местного самоуправления, с другой стороны, законодательная власть субъекта также является вертикалью и занимает свое место в этой вертикали. Это вертикаль поддержки, вертикаль взаимодействия, вертикаль обобщения опыта и внедрения передовых методов работы. Это вертикаль представительных органов, которые поддерживают друг друга и вместе занимаются тем, что называется «контроль за исполнением законов». Кроме того, законодательная власть, если говорить о вертикали, решает вопросы, касающиеся законодательного регулирования в сфере совместного ведения, то есть когда поступают проекты законов, учета мнения законодательной власти субъектов РФ в той мере, в какой оно обязательно и т. д.[5].

Единство системы органов законодательной власти Федерации и субъектов получает выражение в: осуществлении ими властных полномочий от имени народа; легитимном порядке формирования - на основе единых принципов избирательной системы; тесном взаимодействии депутатов с избирателями; единых правилах законодательной процедуры; реализации региональной законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания России; участие в федеральном законодательном процессе в рамках Совета законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; наличии предметов совместного ведения Федерации и регионов; одобрения поправок к федеральной Конституции.[6]

Ст. 73 Конституции устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Иначе говоря, система органов государственной власти субъектов федерации не отнесена ни к ведению Российской Федерации (ст.71), ни к ее совместному ведению с субъектами федерации (ст.72), можно сделать вывод о том, что решение этого вопроса отнесено к исключительному ведению самих субъектов Российской Федерации. Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом (ч.3 ст.131).

Система региональных органов государственной власти строится на основе принципа единства и разделения властей. Она получила закрепление в конституциях (уставах) субъектов Федерации. Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации. При этом конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации.

Законом о поправке в Конституцию в

ч.3 ст. 77 установлены требования и ограничения для руководителей органов государственной власти субъектов РФ. Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть избран гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Высшему должностному лицу субъекта РФ запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

В Конституции РФ получили закрепление или более четко конкретизированы ценностные основы, которые должны определить деятельность федеральных государственных органов и органов власти субъектов РФ. Такими ценностными основами, на наш взгляд, являются: суверенитет, поддержание и укрепление международного мира и безопасности, обеспечение мирного сосуществования государств и народов, уникальное наследие, духовность и культура народов, исторически сложившееся государственное единство, достоинства граждан и уважение человека труда, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность и ряд других (ст. ст. 67.1, 75.1, 79.1 и др. Конституции РФ).

Поправками в Конституцию сфера совместных полномочий существенно дополнена. Так, в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, находятся координация вопросов здравоохранения, в том числе, обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи; сохранение и укрепление общественного здоровья; создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение; защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях (п. «ж»; п. «ж». 1 ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Для достижения цели, поставленной перед органами публичной власти, Конституция обязывает органы государственной власти и местного самоуправления взаимодействовать между собой. Механизм такого взаимодействия заложен в статьях 132 ч.2, 133 Конституции. При этом следует иметь в виду, что все возникающие вопросы должны решаться наиболее эффективно для граждан каждым элементом публичной власти на своем уровне: федеральном, субъекта федерации, муниципальном. Только так может быть достигнута главная цель публичной власти - соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства.

Литература

1. Закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз (ред. от 9 марта 2021 г.) Устав Ленинградской области // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 1995. №2. Ст.2.
2. Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть.- Конституционное и муниципальное право, 2021, № 3, с.21.
3. Лебедев В.А. Обеспечение единства системы отечественного законодательства в процессе правотворчества субъектов Российской Федерации. : монография.- Москва: Проспект, 2020, с.6.
4. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства : монография. -Москва : Проспект, 2015, с.5.
5. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М.: Изд-во Москва Ун-та, 2000, с.37.
6. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно- правовое исследование).2-е издание, изм. И доп. М.: Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ».2013, с.318.
7. Путин: вертикаль между местной и государственной властью должна быть, но в рамках Конституции [Электронный ресурс] // ТАС
8. Чиркин В. Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. М.: Юристъ, 2005. С. 7.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996

года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ.1997. № 5. Ст. 708.
11. Постановление Конституционного Суда от 18 января 1996г. № 2-П.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»// Российская газета. № 282. 14.декабря.
13. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ О Государственном Совете Российской Федерации // Российская газета. 2020. 11 декабря.
14. Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1 (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС) (в ред. от 8 февраля 2021 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2009. - № 9.

References

1. Zakon Leningradskoy oblasti ot 27.10.1994 № 6-oz (red. ot 9 marta 2021 g.) Ustav Leningradskoy oblasti // Vestnik Zakonodatel'nogo sobraniya Leningradskoy oblasti. 1995. №2. St.2.
2. Lebedev V.A. Narodovlastiye i publichnaya vlast'.-Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo, 2021, № 3, s.21.
3. Lebedev V.A. Obespecheniye yedinstva sistemy otechestvennogo zakonodatel'stva v protsesse pravotvorchestva sub"yektov Rossiyskoy Federatsii. : monografiya.- Moskva: Prospekt, 2020, s.6.
4. Lebedev V.A. Zakonodatel'naya i ispolnitel'naya vlast' sub»yektov RF v teorii i praktike gosudarstvennogo stroitel'stva : monografiya.- Moskva : Prospekt, 2015, s.5.
5. Lebedev V.A. Problemy organizatsii i deyatel'nosti zakonodatel'noy i ispolnitel'noy vlasti v sub"yektakh Rossiyskoy Federatsii. M.: Izd-vo Mosk. Un-ta, 2000, s.37.
6. Mikhaleva N.A. Konstitutsii i ustavy sub»yektov Rossiyskoy Federatsii (sravnitel'no-pravovoye issledovaniye).2-ye izdaniye, izm. I dop. M.: Yuridicheskoye izdatel'stvo «YURKOMPANI».2013, s.318.
7. Putin: vertikal' mezhdu mestnoy i gosudarstvennoy vlast'yu dolzhna byt', no v ramkakh Konstitutsii [Elektronnyy resurs] // TAS.
8. Chirkin V. Ye. Publichnaya vlast' / V.Ye. Chirkin. M.: Yurist", 2005. C. 7.
9. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 15 yanvarya 1998 g. «Po delu o proverke konstitutsionnosti statey 80, 92, 93 i 94 Konstitutsii Respubliki Komi ot 31 oktyabrya 1994 goda «Ob organakh ispolnitel'noy vlasti v Respublike Komi» // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 1998. № 4. St. 532.
10. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 24 yanvarya 1997 g. «Po delu o proverke konstitutsionnosti Zakona Udmurtskoy Respubliki ot 17 aprelya 1996 goda «O sisteme organov gosudarstvennoy vlasti v Udmurtskoy Respublike» // Sobraniye zakonodatel'stva RF.1997. № 5. St. 708.
11. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda ot 18 yanvarya 1996g. № 2-P. 12. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 01.12.2015 № 30-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti chastey 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastey 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» i chasti 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoy oblasti «Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoy oblasti» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy»// Rossiyskaya gazeta. № 282. 14.dekabrya.
13. Federal'nyy zakon ot 08.12.2020 № 394-FZ O Gosudarstvennom Sovete Rossiyskoy Federatsii // Rossiyskaya gazeta. 2020. 11 dekabrya.
14. Ustav Irkutskoy oblasti ot 17 aprelya 2009 g. № 1 (prinyat Postanovleniyem Zakonodatel'nogo Sobraniya Irkutskoy oblasti ot 15 aprelya 2009 g. № 9/5-ZS) (v red. ot 8 fevralya 2021 g.) // Vedomosti Zakonodatel'nogo Sobraniya Irkutskoy oblasti. – 2009. - № 9.

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

LEBEDEV Valerian Alekseevich, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy). 123995, Moscow, st. Sadovaya-Kudrinskaya, house 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210102
УДК 342.24
ПП № 1(80)-2021. с. 13—17

Сафина С.Б.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ В СОСТАВЕ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА И ЗНАЧЕНИЕ

Safina S. B

FEDERAL TERRITORIES WITHIN THE FEDERATION: FEATURES OF THEIR STATUS AND SIGNIFICANCE

В статье рассматриваются федеральные территории в составе зарубежных федеративных государств и их правовое положение. Исследуется роль федеральных территорий в аспекте симметричности (асимметричности) федерации. Отмечается, что в определенных условиях, федеральные территории могут приобретать статус субъектов федерации, становясь тем самым, полноценными участниками федеративных отношений. Верно и обратное: по ряду причин субъект федерации или его часть может наделяться статусом федеральной территории.

Ключевые слова: *федеральная территория, федерация, симметричная федерация, субъект федерации.*

The article discusses federal territories in foreign federal states and their legal status. The role of federal territories in the aspect of the symmetry (asymmetry) of the federation is investigated. The author is noted that in certain conditions federal territories can acquire the status of subjects of the federation, thereby becoming full-fledged federal relations. The opposite is also true: for a number of reasons, a subject of the federation or part of it may be granted the status of a federal territory.

Keywords: *federal territory, federation, symmetrical federation, subject of the federation.*

Исследуя федеративные государства, ученые неизбежно затрагивают вопросы особенностей состава и правового статуса составляющих федерацию частей. Традиционно под федерацией понимается сложное союзное государство, состоящее из государств или государство подобных единиц, именуемых субъектами федерации. В разных федеративных государствах они обладают схожим статусом, но при этом отличаются большей или меньшей самостоятельностью. Как правило, федеральная конституция закрепляет перечень субъектов федерации и в той или иной степени очерчивает границы их конституционно-правового статуса. Принципиальное положение о том, что территория федерации состоит из территорий ее субъектов в конституционных текстах, содержится не всегда. Более того, во многих федеративных государствах, как показывает мировая практика, помимо собственно субъектов федерации в их составе содержатся и иные территориальные образования (несубъекты), обладающие совершенно разнообразным статусом. Это так называемые федеральные территории, не являющиеся субъектами федерации, управляемые непосредственно центральной властью, к которым принято относить федеральные (столичные) округа, союзные территории, федеральные владения, ассоциированные государства и проч.

Где-то статус федеральных территорий очень близок к статусу субъектов федерации, где-то он значительно ниже, но почти всегда, говорит о том, что по мере становления и развития федеративного государства в последнем происходили процессы признания и учета объективно существующих региональных особенностей. Таким образом, наличие федеральных территорий в составе федеративного государства нередко является свидетельством экономической, политической, исторической, этнической и другой специфики составных частей федерации.

Федеральные территории есть в большинстве федераций, но, например, в Гер-

мании их нет. Не было их до последнего времени и в России, но с внесением последних конституционных поправок[1] их создание возможно: согласно ч.1 статьи 67 на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Первой такой федеральной территорией объявлен наукоград Сириус: 22 декабря 2020 года был принят Федеральный закон № 437-ФЗ «О федеральной территории Сириус».

Зарубежная практика демонстрирует разные подходы к определению состава федераций и статуса федеральных территорий. Особенным образом определен состав бразильской федерации. В соответствии со статьей 1 ее Конституции Федеративная Республика Бразилия определяется как «нерасторжимый союз штатов, муниципий и Федерального округа». Тем самым подтверждается подход, согласно которому федерация не всегда образуется только своими субъектами. При этом конституция Бразилии закрепляет, что территории могут преобразовываться в штат или штаты вправе образовывать новые федеральные территории (§2, §3 статьи 18).

Федеральные округа в федеративных государствах довольно часто образуются сразу же после оформления федерации и являются местопребыванием правительства федерации. Они не входят в состав ни одного субъекта федерации и не обладают его статусом. Федеральные (столичные) округа исполняют функции столицы, имеют постоянное население, обладающее правом самоуправления. Жители федеральных округов могут участвовать в выборах федерального уровня, но федеральное правительство обладает полной юрисдикцией в отношении федерального округа и может отменять принятое на местном уровне регулирование.

Федеральный округ, как известно, существует в США: это округ Колумбия, специально выделенный под столицу США — город Вашингтон. Здесь важно заметить, что территория округа Колумбия поначалу относилась к землям штата Мэриленд. Также в США есть и 14 федеральных территорий, которые не входят ни в какой американский штат и находятся под контролем федерального правительства. Среди них Пуэрто-Рико (самая крупная территория), Гуам, Американское Самоа, часть Виргинских островов, Микронезия и др. Все территории являются самоуправляемыми с выборными законодательными органами, реализующими делегированные им некоторые полномочия федеральной власти. Так называемое «ассоциированное государство» Пуэрто-Рико (свободно присоединившееся государство) - территориальное образование, имеющие некоторые черты государственности, входящее на особых условиях в состав США и передавшее ей часть своего суверенитета. Эта федеральная территория также самоуправляема, пользуется некоторыми экономическими (налоговыми, трудовыми) льготами. При этом Пуэрто-Рико имеет свою конституцию, двухпалатную легислатуру, избираемого губернатора, а также представительство в Палате Представителей Конгресса США с правом совещательного голоса.

В Канаде помимо 10 субъектов федерации (провинций) в составе государства находятся три федеральные территории, образованные преимущественно для разработки и добычи ценных полезных ископаемых и поддержки традиционного образа жизни коренного населения (Юкон, Северо-Западные территории, Нунавут). Уже с 1960-х годов на этих территориях практикуется самоуправление, проводятся местные выборы. Похожесть с провинциями обусловлена также созданными органами законодательной и исполнительной власти федеральных территорий, наличием законодательных полномочий (преимущественно в здравоохранении, образовании, социальной сфере, местном самоуправлении и использовании возобновляемых природных ресурсов), делегированных им федеральным центром. В результате вся система управления по отношению к этим федеральным территориям постепенно приближается к модели управления провинциями Канады.

В Австралии, помимо шести штатов, также образовано 10 федеральных территорий. Наиболее крупными из них являются Австралийская столичная территория (первоначально известная как Территория федеральной столицы) и Северная территория. Федеральные территории, согласно Конституции, напрямую подчиняются правительству Австралийского Содружества. В частности, федеральный парламент может отменить любое решение парламента территории, чего не может сделать в отношении штатов. В трёх федеральных территориях (в

[1] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».Во исполнение этой конституционной нормы был принят Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

Австралийской столичной территории, в Северной территории и на острове Норфолк) имеются свои парламенты. Степень самоуправления в территориях довольно низкая, что подтверждается тем, что в случае необходимости в отношении федеральных территорий парламентом Австралии может быть установлено любое правовое регулирование, в том числе вступающее в противоречие с законодательными актами таких территорий.

В Индии существует 7 союзных территорий, имеющих особый статус. Необходимо отметить, что столица государства Дели (союзная территория) не входит ни в один штат, именуется Национальным столичным округом, а в настоящее время добивается статуса штата. В силу статьи 239 Конституции Индии союзные территории находятся под юрисдикцией федерального президента, который «действует таким образом, какой он найдёт подходящим, через назначаемого им администратора с такой целью, какая ему будет указана». Президент может посредством указа приостановить действие какого-либо положения закона, принятого в отношении союзной территории. Нельзя не отметить следующей особенности индийской федерации: если в других федеративных государствах в большинстве случаев федеральные территории со временем получают статус субъектов федерации, то в Индии самый влиятельный по своему статусу штат Джамму и Кашмир перешел в разряд союзных территорий. В 2019 году вступило в силу решение об отмене статуса штата для названного региона. Правительство Индии приняло решение исключить из Конституции Индии статью 370, наделявшую особым статусом северный штат, и внесло законопроект о разделении его на две союзные территории. Теперь эти земли разделены на две союзных территории («Джамму и Кашмир» и «Ладакх»), что означает их передачу под прямое подчинение центральному правительству и утрату особого статуса.

Как уже было замечено, федеральные территории обладают возможностью стать субъектами федерации, что подтверждается нормами некоторых конституций о судьбе территории в случае перенесения столицы в другое место. Так, статья 44 Конституции Мексики 1917 года гласит: «Федеральный округ занимает свою настоящую территорию, а если Федеральные власти изберут другое место своего пребывания, то территория округа будет преобразована в штат Валье де Мехико в пределах и с границами, которые определит Федеральный Конгресс».

В Малайзии существуют три территории прямого федерального подчинения. Столица Малайзии Куала-Лумпур управляется напрямую из центра и не принадлежит ни одному штату. В соответствии с Конституцией Малайзии управление федеральными территориями относится к ведению федерации и осуществляется федеральным правительством, в частности министерством федеральных территорий.

Федеральные территории также выделены в Пакистане, Нигерии, Аргентине, Венесуэле. Федеральные владения Венесуэлы, в большинстве своем, небольшие по территории, малонаселенные и экономически слаборазвитые прибрежные острова.

Таким образом, говоря о статусе федеральных территорий, можно сделать вывод, что это территории, являющиеся составными частями федерации, управляемые федеральной властью напрямую и не имеющие полноценного значения в федеративных отношениях. Бывает, что это регионы с тяжелым историческим наследием или конфликтным потенциалом. Федеральные территории могут находиться внутри основной территории государства, а могут быть и удалены от нее. В этом случае это территории, например, острова со сложными природно-климатическими условиями. Роль различных федеральных территорий бывает несопоставима между собой. Так статус федерального округа и статус федерального владения сильно разнится.

Вопрос о федеральных территориях часто актуализируется в связи с исследованием федераций на предмет их симметричности (асимметричности). Симметричной федерацией принято считать федерацию, в которой все субъекты федерации обладают равным правовым статусом. В противном случае федерация является асимметричной. Однако многие ученые считают такой подход упрощенным и не отражающим реальные федеративные отношения в разных странах, в связи, с чем говорят о более дифференцированном подходе в методике оценивания федераций.

В.Е. Чиркин, например, выделял три разновидности современной асимметричной федерации [1, 22-24]. К первому виду он относил такие федерации, в которых наряду с их равноправными субъектами в составе присутствуют и другие территориальные образования (федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения и т.п.). В этом случае неравенство проявляется уже в

структуре федерации, когда взаимодействуют равноправные субъекты федерации и ограниченные в правах несубъекты (например, США). Ко второму виду В.Е.Чиркин относил федеративные государства, которые состоят только из субъектов федерации, но отличаются по своему правовому статусу и особенностям (например, Россия). В качестве модели третьего вида В.Е.Чиркин рассматривал федерации с присущей им «скрытой асимметрией», которые хотя и состоят только из однопорядковых субъектов, имеющих одинаковые названия, но равны не во всех отношениях (например, Германия).

В отличие от В.Е.Чиркина, М.Х. Фарукшин считал, что «симметрия и асимметрия в федеративном государстве рассматриваются с точки зрения положения только субъектов федерации, статус же несубъектов в данном случае значения не имеет» [2,185] и в связи с этим подход, при котором признаком асимметричной федерации выступает наличие наряду с субъектами федерации других территориальных единиц (федеральных территорий, округов, владений и т.д.), считал сугубо институциональным [2,185].

И.А.Умнова, выделяя три типа федеративных государств (симметричный, асимметричный, симметричный с элементами асимметрии) [3, 39-40], относила США к симметричным государствам с элементами асимметрии и считала, что наличие федеральных округов, федеральных территорий, ассоциированных государств и иных территорий, не являющихся субъектами федерации, означает наличие элементов асимметрии, не меняющих в целом общей симметричности федерации. И, учитывая, что такие территории могут стать атрибутом любого государства (унитарного или федеративного), предлагала проводить различие между асимметричными федерациями и асимметричными государствами, понимая под асимметричностью федерации неравноправие территорий, признанных субъектами федерации, а под асимметричностью государства – наличие наряду с субъектами федерации в качестве составной части территории с другим статусом [3, 40].

Схожую с И.А.Умновой позицию высказывал и И.В.Лексин. В частности, он отмечал, что «исходя из зарубежной практики, допустимо говорить о членстве в федерации лишь полноценных самоуправляемых территориальных единиц, подразумевая, что иные территории (федеральные, столичные и т.п.) являются составными частями федерации в значении государства, но не федерации в значении союза (например, США как союз состоят из 50 штатов, но в территорию США помимо штатов непосредственно входит территория Федерального округа Колумбия и атолла Пальмира)» [4, 203].

Таким образом, если тезис об отсутствии равенства правового статуса субъектов федерации как очевидного признака асимметрии не вызывает дискуссий, то вопрос о наличии федеральных территорий в составе федерации как признака асимметричной федерации не бесспорен. По нашему мнению, выделение в составе федерации помимо субъектов федерации иных территориальных образований (например, федеральных территорий) дает основания считать такую федерацию асимметричной.

Как справедливо отмечают большинство ученых, ни одно федеративное государство нельзя назвать полностью симметричным ни с юридической точки зрения, ни, тем более, фактически. И в этой связи разделение федераций на симметричные и асимметричные не имеет абсолютного характера. Мировой опыт свидетельствует о том, что современные федерации в большинстве своем являются асимметричными. Кроме того, история федеративных государств свидетельствует о том, что в определенный период их развития федеральные территории могут приобретать статус субъектов федерации, становясь тем самым, полноценными участниками федеративных отношений. Но верно и обратное: из территории субъекта федерации всегда можно в соответствии с установленными законом процедурами выделить территорию, которая перейдет под прямое федеральное управление.

В большинстве федеративных государств на федеральных территориях проживает постоянное население, сформированы свои органы власти, осуществляется самоуправление. Создание таких территорий, часто имеющих экономические льготы или дотации, служит инструментом выравнивания бюджетных диспропорций в регионах. Особую роль федеральные территории выполняют в случаях разрешения потенциальных этнических конфликтов, сохранения природной или культурно-исторической уникальности отдельной части государства.

При этом произвольно определять федеральные территории, очевидно, не является верным. Решение о создании федеральных территорий должно соответствовать принципам обоснованности, за-

конности, соразмерности неизбежных в этом случае ограничений «федеративной» свободы и преследуемых целей. Преобразование субъекта федерации или его части в федеральную территорию должно быть благоприятно для местного населения и развития данного региона.

Литература

1. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М.: Издательство МНИМП. 1997. - 128 с.
2. Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М.: Юристъ. 2004. - 527 с.
3. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело. 1998. - 280 с.
4. Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М.:ЛЕНАНД. 2014. - 432 с.

References

1. Chirkin V.Ye. Sovremennoye federativnoye gosudarstvo. M.: Izdatel'stvo MNIMP. 1997. - 128 s.
2. Farukshin M.KH. Federalizm: teoreticheskiye i prikladnyye aspekty. M.: Yurist". 2004. - 527 s.
3. Umnova I.A. Konstitutsionnyye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma. M.: Delo. 1998. - 280 s.
4. Leksin I.V. Territorial'noye ustroystvo Rossii: Konstitutsionno-pravovyye problemy. M.: LENAND. 2014. - 432 s.

САФИНА Светлана Борисовна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. 450008, Россия, г. Уфа, улица Заки Валиди, 40; старший научный сотрудник кафедры конституционного и административного права Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр.. Ленина, 76. E -mail: svetlanasafina@mail.ru

SAFINA Svetlana Borisovna, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Bashkir academy of public administration and management under Head of the Republic Bashkortostan; 450008, Russia, Ufa, Zaki Validi str., 40; Senior Researcher of the Department of Constitutional and Administrative Law of the South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, Lenin Avenue, 76. E -mail: svetlanasafina@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210103
УДК 352.071
ПП № 1(80)-2021. с. 18—24

Михайличенко И.В.

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СУБЪЕКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Mikhailichenko I.V.

LEGAL ANALYSIS OF SUBJECTS OF MUNICIPAL DEMOCRACY IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT

В современных условиях существование подлинно демократического и правового государства немыслимо без развитого гражданского общества с активно встроенными в практическую жизнь механизмами общественного контроля и формами участия населения в общественной и государственной жизни, в том числе на местном уровне, поскольку местное самоуправление провозглашается в качестве одной из основ конституционного строя России. В этой связи в статье анализируются субъекты муниципальной демократии в системе местного самоуправления с выделением их признаков и сущностных характеристик.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальная демократия, субъекты муниципально-правовых отношений, субъекты местного самоуправления, население.*

In modern conditions existence of originally democratic and constitutional state is impossible without the developed civil society with the mechanisms of public control and forms of participation of the population in public and state life which are actively built in practical life, including at the local level because the local government is proclaimed as one of bases of the constitutional system of Russia. In this regard in article are analyzed the subjects of municipal democracy in the system of local government with identification of their signs and essential characteristics.

Keywords: *local government, municipal democracy, subjects of municipal legal relations, subjects of local government, population.*

Демократию со времен появления ее первых постулатов неизменно сопровождают два основополагающих вопроса, без которых исключается сама идея демократического властвования: кто и каким образом должен осуществлять власть в демократическом государстве? Первый вопрос должен находить односложный ответ в Основном законе государства: народом. На второй вопрос ответ предполагает проведение в жизнь принципов, являющихся базовыми для демократического политического режима (принципов правового государства, разделения властей, плюрализма, равенства всех перед законом, политической активности граждан, гласности и т.д.).

Поиски механизмов и способов осуществления демократии давно находятся в центре внимания правоведов и политиков. Далее по тексту в статье при характеристике непосредственной демократии, реализуемой на уровне местного самоуправления, будем оперировать понятием «муниципальная демократия». Концепции муниципальной демократии придерживаются Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина [2]. Исследованию муниципальной демократии также посвящено несколько диссертационных работ С.В. Крамаренко, Ю.М. Лермонтова, А.А. Новоселова, Л.А. Нудненко, и других [5].

В современный период особенности муниципальной демократии определяются особым положением института местного самоуправления в системе российского народовластия, поскольку данному институту принадлежит центральная роль в сохранении и укреплении государствен-

ности, согласовании интересов общества и государства. Н.С. Бондарь в своей работе «Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России» дал определение муниципальной демократии, под которой понимается демократия «малых пространств», «основанная на единстве свободы и ответственности, самоуправленческая форма осуществления населением по месту жительства публичной власти, коллективных и индивидуальных прав граждан по самостоятельному решению в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством, вопросов местного значения, непосредственному обеспечению жизнедеятельности и оказанию муниципальных услуг в интересах местного сообщества и отдельных граждан» [1, с. 4].

А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян изложили свое авторское понимание теории муниципальной демократии в монографии «Конституционная ценность муниципальной демократии в России». И преимущественная значимость заключается в том, что местное самоуправление воплощает в себе тройственное единство институтов гражданского общества, правового положения личности и публичной власти.

Не менее важным представляется определение субъектного состава властвующих, и здесь мы сталкиваемся с рядом теоретических проблем, нуждающихся в осмыслении.

Развитие демократии требует непрерывной активизации инициативы и самодеятельности граждан, усиления их решающей роли в процессах экономического и политического развития. В теории муниципального права определение субъектов муниципальной демократии сводится к попыткам анализа терминов «субъекты муниципально-правовых отношений» и «субъекты местного самоуправления». При этом под субъектами муниципально-правовых отношений понимаются лица, участвующие в конкретных отношениях, урегулированных нормами муниципального права, и являющиеся носителями прав и обязанностей в сфере местного самоуправления [6, с. 24]. Таким образом, субъект муниципально-правовых отношений неразрывно связан с субъектом муниципального права: реализуя свою правосубъектность, он становится участником конкретного муниципально-правового отношения. Субъекты местного самоуправления – это субъекты права, уполномоченные законом на осуществление деятельности по реализации собственной компетенции местного самоуправления. Центральным признаком субъекта местного самоуправления является наличие у него собственной компетенции. При этом субъекты местного самоуправления и субъекты муниципально-правовых отношений – это не совпадающие понятия. У субъектов местного самоуправления и субъектов муниципально-правовых отношений различная правосубъектность. Понятие субъектов местного самоуправления является более узким. Все субъекты местного самоуправления являются субъектами муниципально-правовых отношений, но не все субъекты муниципально-правовых отношений могут быть субъектами местного самоуправления. Местное самоуправление не осуществляют, например, политические партии, предприятия и организации, а также другие лица, являющиеся субъектами отдельных муниципально-правовых отношений [4, с. 28].

Особый статус субъектов муниципальной демократии опосредуется их положением в системе управления обществом, правами и обязанностями, демонстрирующими социальную роль данных лиц в механизме осуществления народовластия на местном уровне. Попытаемся выделить признаки субъектов муниципальной демократии.

1. Субъекты муниципальной демократии участвуют в процессе осуществления местного самоуправления, разрешая вопросы местного значения, а также осуществляя деятельность, сопутствующую данным вопросам.

2. Субъекты муниципальной демократии отличает способность принимать решения властного характера. Например, решения, принятые населением на местном референдуме, имеют обязательный характер на территории соответствующего муниципального образования и не нуждаются в утверждении органами государственной власти, их должностными лицами, органами местного самоуправления (п. 7 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ [7]). Юридическая значимость и сила действий субъектов муниципальной демократии различна и отличается по объему, но в любом случае есть основания говорить о наличии у них полномочий властного характера. Такими полномочиями наделены как отдельные граждане, так и население муниципального образования в качестве носителей народного суверенитета.

3. Некоторые из субъектов могут быть только субъектами муниципальной демо-

кратии, а значит, выступать субъектами муниципально-правовых отношений и являться носителями прав и обязанностей. Вне пределов реализации муниципально-правовых норм невозможно осуществление демократии на местном уровне населением муниципального образования, органами и должностными лицами органов местного самоуправления, органами территориального общественного самоуправления и пр.

В отечественной и зарубежной научной литературе демократия всегда ассоциируется с народом и сообразуется с его волей и интересами. Поэтому проблема кроется в самом определении сущности понятия «народ» и установлении «границ народовластия».

Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» развил положение Конституции России и установил, что население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Таким образом, российским законодательством закреплен приоритет форм прямого участия населения в реализации функций местного самоуправления, из чего делаем вывод, что именно население является основным субъектом в системе местного самоуправления, а также процесса осуществления муниципальной демократии. Выделим основные черты населения как элемента целого.

1. Население выступает особым субъектом муниципальной демократии. Такой тезис следует из статей 1 и 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми местное самоуправление осуществляется на территории муниципального образования специфическим субъектом – населением, реализующим свои права только в муниципально-правовых отношениях.

2. Население муниципального образования осуществляет свою власть непосредственно посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Высшим и непосредственным выражением воли населения являются местный референдум и муниципальные выборы.

3. Население муниципального образования составляют жители Российской Федерации, обладающие различными видами правоспособности, реализуя которую и проявляет себя такой субъект демократии на муниципальном уровне, как население муниципального образования. В число правоспособности входит гражданская (ст. 18 Гражданского кодекса Российской Федерации), избирательная, а также правоспособность осуществлять местное самоуправление и обращаться в органы местного самоуправления и к их должностным лицам.

4. Правосубъектность населения базируется на учредительном характере власти: являясь частью народа, проживающего на определенной территории, население является носителем суверенитета, то есть осуществляет свою власть непосредственно либо через органы местного самоуправления.

5. Население, воплощая свою деятельность, фокусирует ее на особый объект – вопросы местного значения, в их числе вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований. Гл. 3 Федерального закона определяет их перечень, определяя вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа и городского округа с внутригородским делением. Актуальная редакция ФЗ № 131 с 1 января 2021 года дополнена п. 19 ч. 1 ст. 14.1 (права органов местного самоуправления городского, сельского поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений), п. 18 ч. 1 ст. 15.1 (права органов местного самоуправления муниципального района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных районов), п. 22 ч. 1 ст. 16.1 (права органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района).

6. Население осуществляет функции местного самоуправления самостоятельно (ч. 2 ст. 2 ФЗ № 131). Самостоятельное решение населением вопросов местного

значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать интересы и волю местного населения, а также свободы инициатив и выбора решений органов местного самоуправления на основе принадлежащих полномочий в рамках, установленных законом.

С 1 января 2021 года в Законе появилась новая статья 26.1 – «Инициативные проекты», направляемые в местную администрацию в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения, которых предоставлено органам местного самоуправления. Введение данной статьи повлекло за собой изменения части 1 статьи 25.1 (дополнена пунктом 4.2, в котором значатся вопросы выдвижения, подготовки, отбора и реализации инициативных проектов при проведении схода граждан в поселении, где полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан), части 7 статьи 27 (дополнена пунктом 7: «обсуждение инициативного проекта и принятие решения по вопросу о его одобрении в качестве исключительных полномочий собраний, конференций граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление»), части 6 статьи 27.1 (дополнена пунктом 4.1: «староста сельского населенного пункта вправе выступить с инициативой о внесении инициативного проекта по вопросам, имеющим приоритетное значение для жителей сельского населенного пункта»). Также Законом предоставлена возможность обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения при проведении собрания граждан (часть 1 и 2 статьи 29), выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта при проведении опроса граждан (часть 2 статьи 31).

7. Население осуществляет права собственника в отношении имущества, составляющего муниципальную собственность. Данное положение проистекает из статьи 51 Федерального закона № 131, в которой указывается на то, что органы местного самоуправления в пределах собственной компетенции осуществляют все полномочия собственников. От имени муниципального образования они самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в их конкретизацию нормативными актами органов местного самоуправления.

Возвращаясь к новой статье 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Закон также введена статья 56.1. – «Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов». Источником финансового обеспечения реализации инициативных проектов, предусмотренных статьей 26.1 Федерального закона, являются предусмотренные решением о местном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов. Граждане, индивидуальные предприниматели и образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации юридические лица в целях реализации конкретных инициативных проектов самостоятельно уплачивают на добровольной основе инициативные платежи, зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет. В случае, если инициативный проект не был реализован, инициативные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет.

8. Население как особый субъект муниципальной демократии имеет свой правовой статус, вытекающий из смысла Федерального закона № 131. Первым элементом правового статуса являются полномочия, к числу которых относятся, право определения структуры органов местного самоуправления, принятия устава муниципального образования, право изменения границ территории муниципального образования, их преобразование и т.д.

К числу элементов правового статуса относится ответственность населения, что непосредственно следует из формулировки статьи Федерального закона о том, что население решает вопросы местного значения «под свою ответственность», следовательно, на каждого жителя муниципального образования возлагается часть ответственности за реализацию свою полномочий. Механизм привлечения к ответственности предполагает применение санкций; в случае с населением достаточно трудно идентифицировать неблагоприятные последствия, которые оно понесет, поэтому в самом общем виде они представлены в виде низкого уровня социальных благ. Поэтому ответственность местного сообщества преобразуется, в юридическом смысле, в ответственность органов местного самоу-

правления с возможностью контроля со стороны населения властных органов в процессе осуществления ими своей деятельности.

Право на осуществление местного самоуправления неотчуждаемо, так как население городских и сельских поселений независимо от их численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Поэтому еще одним элементом правового статуса являются гарантии деятельности населения. Основанием для такого вывода служит п. 4 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

Право отдельного гражданина России на осуществление местного самоуправления составляет основу права населения на местное самоуправление. Данное право прямо не называется во 2 главе Конституции Российской Федерации, посвященной правам и свободам человека и гражданина, однако косвенно находит отклик в ст. 32 в контексте провозглашения права гражданина на участие в управлении, а также его возможности избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Местное самоуправление благоприятно развивается не тогда, когда частные интересы являются инструментом для реализации общемуниципальных, а когда общемуниципальный интерес является средством и условием реализации частных. При этом общемуниципальные интересы не следует противопоставлять собственным интересам членов местного сообщества. Эти объективные интересы связуются с интересами других людей. Таким образом, первичным субъектом муниципальной демократии в системе местного самоуправления является гражданин как член местного сообщества.

При характеристике местного сообщества считаем необходимым выделить черты, опосредующие появление данного феномена в отечественной правовой науке:

1) общность людей (историческая, культурная, объединение по месту жительства и т.д.), именуемая термином «население» или «жители»;

2) территория или пространство в пределах определенных границ;

3) социальное взаимодействие субъектов;

4) чувство сообщества и психологическим осознанием себя его частью, скрепленное едиными ценностями, чувством принадлежности к сообществу и причастности к событиям, происходящим в нем, взаимной ответственностью субъектов.

Местное сообщество выступает в роли социальной общности, складывающейся как результат взаимодействия людей. В этом смысле его относят к разряду так называемых первичных групп, проявляющихся в качестве основы для формирования и реализации социальной сущности индивида и развития его правовой свободы. Территориальное устройство является залогом успешного функционирования и организации местного сообщества, при котором население приобретает возможность реализовывать принадлежащие им права и обязанности непосредственно по месту их проживания.

В дополнение к этому отметим, что, несмотря на то, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года не использует категорию «местное сообщество», он предусматривает возможность объединения части населения муниципального образования в территориальное общественное объединение (ст. 27 ФЗ). Такого рода общность применительно к муниципальной демократии приобретает особое звучание, поскольку именно на местном уровне население не только участвует в управлении посредством применения различных форм народовластия, но и самостоятельно решают вопросы местного значения. На этом фундаменте и происходит формирование такого института гражданского общества, как местное сообщество.

В свете прошедшей в 2020 году конституционной реформы нельзя не упомянуть изменения, затронувшие главу 8 Конституцию России. Некоторые поправки носят концептуальный характер в определении природы самоуправления на местах. При разработке проекта Конституции Российской Федерации в 1993 года за основу была принята теория самостоятельности местного самоуправления и особой сущности местной власти, отличной от власти государственной. В главу 1 под названием «Основы конституционного строя» разработчики включили ст. 12, провозгласившую базовый принцип местного самоуправления: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Однако в реальности разомкнуть еди-

ную систему управления, которая в течение нескольких десятилетий основывалась на идее централизации, оказалось невозможным. В ч. 2 ст. 132 Конституции России было закреплено положение, согласно которому органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Но в процессе взаимодействия органов государственной власти и формально независимых от них органов местного самоуправления периодически возникали проблемы, связанные с потребностью учитывать, с одной стороны, необходимость эффективного управления и, с другой стороны, самостоятельности местного самоуправления.

Поправки, внесенные в часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации, являются попыткой преодоления данного возникающего на практике противоречия: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Ключевое значение здесь имеет понятие публичной власти, введенное в оборот российской Конституции Законом о поправках, которое демонстрирует общность правовой и социальной природы, способов формирования и методов деятельности.

Примечательно, что сам Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ называется «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3]. Базовая статья о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, осталась неизменной.

Литература

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2009. – 592 с.
2. Бондарь Н.С. Указ. соч. 592 с.; Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России: монография. – Ростов на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2012. – 198 с.; С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. – 270 с.
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации – 16.03.2020. – № 11. – Ст. 1416.
4. Костюков А.Н. Субъекты муниципально-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С. 28 – 34.
5. Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2013. – 234 с.; Лермонтов Ю.М. Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 187 с.; Новоселов А.А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства Европейских стран: дис. ... канд. полит. наук. – Н. Новгород, 2006. – 168 с.; Нудненко Л.А. «Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики)»: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001. – 341 с.
6. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1999. 800 с.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

References

1. Bondar' N.S. Mestnoye samoupravleniye i konstitutsionnoye pravosudiye: konstitutsionalizatsiya munitsipal'noy demokratii v Rossii. – M.: Norma, 2009. – 592 s.
2. Bondar' N.S. Ukaz. soch. 592 s.; Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. Konstitutsionnaya tsennost' munitsipal'noy demokratii v Rossii: monografiya. – Rostov na-Donu: Izdatel'stvo Yuzhnogo federal'nogo universiteta, 2012. – 198 s.;

S.V. Narutto, Ye.S. Shugrina. Munitsipal'naya demokratiya: ot teorii k praktike. M.: Yurlitinform, 2020. – 270 s.
3. Zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii – 16.03.2020. – № 11. – St. 1416.
4. Kostyukov A.N. Sub"yekty munitsipal'no-pravovykh otnosheniy // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2003. № 1. S. 28 – 34.
5. Kramarenko S.V. Razvitiye institutov neposredstvennoy demokratii v mestnom samoupravlenii: teoretiko-pravovyye i prikladnyye aspekty: dis. ... kand. yurid. nauk. – Voronezh, 2013. – 234 s.; Lermontov YU.M. Konstitutsionno-pravovaya institutsionalizatsiya munitsipal'noy demokratii v sovremennoy Rossii: dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2009. – 187 s.; Novoselov A.A. Primeneniye kontseptsii «mestnoy demokratii» v sovremennom protsesse gosudarstvennogo stroitel'stva Yevropeyskikh stran: dis. ... kand. polit. nauk. – N. Novgorod, 2006. – 168 s.; Nudnenko L.A. «Instituty neposredstvennoy demokratii v sisteme mestnogo samoupravleniya (problemy teorii i praktiki)»: dis. ... dokt. yurid. nauk. M., 2001. – 341 s.
6. Munitsipal'noye pravo Rossiyskoy Federatsii / Pod red. YU.A. Dmitriyeva. M., 1999. 800 s.
7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 2003. – № 40. – St. 3822.

МИХАЙЛИЧЕНКО Илья Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Западный филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы. 236016, г. Калининград, ул. Артиллерийская, 62. E-mail: mihailichenko_iv@mail.ru

MIKHAILICHENKO Ilia Viktorovich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, Western Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service. 236016, Kaliningrad, st. Artillery, 62. E-mail: mihailichenko_iv@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210104
УДК 340.13:796
ПП № 1(80)-2021. с. 25—28

Худойкина Т.В., Давыдова Н.Н.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА СПОРТСМЕНА

Khudoykina T. V., Davydova N.N.

LEGISLATIVE REGULATION AND PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE LEGAL STATUS OF ATHLETE

В статье анализируются правовые нормы действующего российского законодательства в области физической культуры и спорта. Авторами определяется правовой статус спортсмена. Дается характеристика основных прав и обязанностей спортсмена. Решаются задачи по выявлению особенностей правового статуса спортсмена, обусловленных спецификой спортивной деятельности. Обращается внимание на досудебный порядок рассмотрения спортивных споров (процедуру медиации). Выявлено, что, несмотря на сформированную законодательную базу, определяющую правовой статус спортсмена, в практике реализации нормативных правовых актов существует ряд проблем. По итогам исследования авторы приходят к выводу, что для совершенствования законодательного регулирования правового статуса спортсмена требуется внести изменения в отдельные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Ключевые слова: *правовой статус, спортсмен, права, обязанности, законодательная регламентация, проблемы реализации.*

The article analyzes the legal norms of the current Russian legislation in the field of physical culture and sports. The authors determine the legal status of the athlete. The characteristic of the basic rights and duties of an athlete is given. The tasks of identifying the features of the legal status of an athlete, conditioned by the specifics of sports activity, are solved. Attention is drawn to the pre-trial procedure for considering sports disputes (mediation procedure). It was revealed that, despite the formed legislative base that determines the legal status of an athlete, there are a number of problems in the practice of implementing regulatory legal acts. According to the results of the study, the authors come to the conclusion that in order to improve the legislative regulation of the legal status of an athlete, it is necessary to amend certain regulatory legal acts of the Russian Federation.

Keywords: *legal status, athlete, rights, duties, legislative regulation, implementation problems.*

Правовой статус спортсмена, представляющий собой совокупность прав и обязанностей, обусловленных спецификой спортивной деятельности, следует рассматривать с учетом взаимоотношений с работодателем.

Правовой статус спортсмена в России в основном регламентирован следующими нормативными правовыми актами: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [2] (далее – Закон о физкультуре и спорте),Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 28 марта 2019 г. № 194н «Об утверждении профессионального стандарта «Спортсмен» [3], Приказом Министерства спорта РФ от 12 апреля 2018 г. № 339 «Об утверждении общих принципов и критериев формирования списков кандидатов в спортивные сборные команды Российской Федерации и порядка утверждения этих списков» [4] и др. Регламентация правового статуса спортсмена осуществляется и рядом локальных нормативных актов спортивных федераций.

Основополагающим же законодательным актом, закрепляющим правовой статус спортсмена, является Закон о физ-

культуре и спорте. Данный закон определяет статус основных субъектов физической культуры и спорта: спортсменов, тренеров, спортивных федераций, физкультурно-спортивных учреждений.

Согласно статье 2 Закона о физкультуре и спорте, спортсменом является физическое лицо, основные права которого – это занятие выбранным видом или видами спорта и выступление на спортивных соревнованиях.

Права спортсменов определены статьей 24 рассматриваемого закона. Спортсмен имеет следующие основные права: право на независимое избрание видов спорта; право на состязание с другими спортсменами по избранным видам спорта в спортивных соревнованиях; право на зачисление в список кандидатов в составы спортивных сборных команд Российской Федерации (утверждаемых приказами Минспорта РФ); право на оформление разрядов и спортивных званий, выполненных в соответствии с установленными нормативными требованиями; право на подписание трудовых договоров с организациями спортивной направленности; право на отстаивание своих прав и интересов в международных спортивных организациях.

В круг обязанностей спортсмена входит: неукоснительное выполнение требований безопасности в процессе участия в любых мероприятиях (физкультурных, спортивных или тренировочных); непременное соблюдение утвержденных антидопинговых правил (передача сведений о своих передвижениях, месте проживания с целью допинг-контроля); отказ от участия в букмекерских конторах и тотализаторах, но лишь по тем видам спорта, в которых они принимают участие; неукоснительное следование регламенту о физкультурных мероприятиях и спортивных соревнованиях, в которых они собираются принять непосредственное участие; в целях обеспечения безопасности занятий спортом прохождение обязательного медицинского обследования.

В соответствии со статьей 348.1 Трудового кодекса Российской Федерации трудовой функцией спортсмена является целенаправленная подготовка и участие в спортивных соревнованиях по видам спорта [1]. Кодекс не содержит определения категорий «спортсмен высокого класса» или «профессиональный спортсмен», но содержит определение «спортсмен, заключивший трудовой договор», тем самым, определяя принадлежность спортсмена к спортивной организации.

Правовой статус спортсмена характеризуется общностью с правовым статусом других категорий работников и, в то же время, имеет свои особенности, обусловленные спецификой спортивной деятельности (более высокая физическая и психологическая нагрузка, четко не определено рабочее время и время отдыха, в связи с участием в соревнованиях в разных городах отсутствует постоянное рабочее место). Права и обязанности профессиональных спортсменов закреплены не только законами, но и положениями, регламентами, уставами международных и всероссийских спортивных организаций, а так же трудовым договором.

В свои договора субъекты права могут включать различные примирительные процедуры [5, с.18], делать, например, медиативную оговорку, заключающуюся в том, что в случае возникновения спора он будет решаться с помощью посреднической процедуры [6, с.112].

Закон о физкультуре и спорте статьей 36.5 определяет досудебный порядок рассмотрения спортивных споров. Так, профессиональные спортивные лиги и общероссийские спортивные федерации с целью досудебного урегулирования споров могут устанавливать обязательный досудебный порядок урегулирования споров. Они могут прибегать к процедуре медиации опираясь на порядок, установленный законодательством Российской Федерации. В своей структуре они могут создавать независимые органы, к компетенции которых может быть отнесено урегулирование (разрешение) спортивных споров с помощью медиативной процедуры.В состав таких органов должно входить не менее пяти человек, треть которых обязана иметь высшее юридическое образование.

Следует отметить, что не все нормы Трудового кодекса РФ применимы в отношении профессиональных спортсменов. Трудовая деятельность спортсменов имеет особенности: спортсмены тренируются по утвержденному плану и степень тренировочной нагрузки зависит от цикла подготовки; почти все спортивные соревнования проводятся в выходные и праздничные дни, а так же в вечернее или ночное время. Поэтому, работодателю необходимо в локальных нормативных актах организации установить: особенности режима рабочего времени спортсменов на основании тренировочного плана, с учетом запланированного календаря соревнований на год; определить время начала, окончания и перерывов в работе; а так же установить для спортсменов ненормированный рабочий день с предо-

ставлением дополнительного отпуска не менее 3-х дней.

Зачастую спортсмены сталкиваются с проблемами в реализации своего правового статуса, а именно – участие в соревнованиях зависит от многих, не зависящих от спортсмена обстоятельств: состояние здоровья, спортивная травма, погодные условия, недостаточное финансирование тренировочных мероприятий, отсутствие экипировки, отстранение в связи с разбирательствами в допинговых скандалах и т.д. Одним из примеров допингового разбирательства является отстранение спортсменов Российской Федерации Всемирным антидопинговым агентством WADA от участия в Олимпиадах и чемпионатах мира на четыре года за манипуляции с базой данных допинг-проб, а Международная ассоциация легкоатлетических федераций приостановила членство Всероссийской федерации легкой атлетики, что стало запретом на участие легкоатлетов в международных соревнованиях по данному виду спорта даже под нейтральным флагом.

На сегодняшний день необходимо: 1) разработать действенный механизм страхования спортсменов сверх установленного программами обязательного медицинского страхования (установить минимальный размер страховой суммы, учитывая особенности вида спорта; определить порядок финансирования и нормы расходов по медицинскому страхованию спортсменов); 2) приложить усилия по допуску спортсменов к международным соревнованиям под флагом Российской Федерации; 3) продолжить вести активную законотворческую работу по регламентации правового статуса спортсмена.

Литература

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 3.
2. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.
3. Об утверждении профессионального стандарта «Спортсмен»: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 28 марта 2019 года № 194н – Текст электронный // URL: http://pravo.gov.ru.
4. Об утверждении общих принципов и критериев формирования списков кандидатов в спортивные сборные команды Российской Федерации и порядка утверждения этих списков: Приказ Министерства спорта РФ от 12 апреля 2018 года № 339 – Текст электронный // URL: https://minsport.gov.ru/2019/doc/Prikaz339-120418.pdf.
5. Худойкина Т.В. Разрешение правовых споров и конфликтов с помощью примирительных процедур // Мировой судья. 2004. № 4. С. 17-19.
6. Худойкина Т.В., Брыжинский А.А. Проблемы и перспективы развития медиации // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 3. С. 109-115.

References

1. TrudovojkodeksRossijskojFederaciiot 30 dekabrja 2001 g. // Sobraniezakonodatel'stvaRossijskojFederacii. 2002. № 1. St. 3.
2. O fizicheskojkul'tureisporte v RossijskojFederacii: Fede-ral'nyjzakonot 4 dekabrja 2007 g. № 329–FZ // SobraniezakonodatelstvaRossijskojFederacii. 2007. № 50. St. 6242.
3. Ob utverzhdenii professional'nogo standarta «Sportsmen»: Prikaz Ministerstva truda i social'noj zashhity RF ot 28 marta 2019 goda № 194n – Tekstjelektronnyj // URL: http://pravo.gov.ru.
4. Ob utverzhdenii obshhih principov i kriteriev formirovanija spiskov kandidatov v sportivnye sbornye komandy Rossijskoj Federacii i porjadka utver-zhdenija jetih spiskov: Prikaz Ministerstva sporta RF ot 12 aprelja 2018 goda № 339 – Tekst jelektronnyj // URL: https://minsport.gov.ru/2019/doc/Prikaz339-120418.pdf.
5. Hudojkina T.V. Razreshenie pravovyh sporov i konfliktov s po-moshh'ju primiritel'nyh procedur // Mirovoj sud'ja. 2004. № 4. S. 17-19.
6. Xudojkina T.V., Bryzhinskij A.A. Problemy i perspektivy razvitiya mediacii // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2011. №3. S. 109-115.

ХУДОЙКИНА Татьяна Викторовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой правовых дисциплин, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва. 430000, г. Саранск, Полежаева, 44. E-mail: thudoykina@mail.ru

KHUDOYKINA Tatyana Viktorovna, doctor of ledal sciences, professor,

head of Chair of Legal Disciplines, National Research Ogarev Mordovia State University. 430000, Saransk, Polezhaevastr., 44. E-mail: thudoykina@mail.ru

ДАВЫДОВА Наталья Николаевна, студент магистратуры, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва. 430000, Саранск, Полежаева, 44. E-mail: natali-detstvo@yandex.ru

DAVYDOVA Natalia Nikolaevna, graduate student, National Research Ogarev Mordovia State University. 430000, Saransk, Polezhaevastr., 44. E-mail: natali-detstvo@yandex.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210105
УДК 342.553

ПП № 1(80)-2021. с. 29—37

Конева Н.С., Окулич И.П.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ) ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Koneva N.S., Okulich I.P.

PECULIARITIES OF THE LEGAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF PARLIAMENTARY PROCEDURES BY THE LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) BODIES OF STATE POWER OF THE SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION

Рассматриваются вопросы правового обеспечения реализации парламентских процедур законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в контексте обеспечения единства системы публичной власти. Парламентские процедуры рассматриваются как гарантии легитимности деятельности законодательных органов, их депутатов, обеспечивающие реализацию законотворческих, организационно-избирательных, контрольных и иных полномочий региональных парламентов. Обозначены факторы, влияющие на особенности и содержание парламентских процедур в парламентах субъектов Российской Федерации, а также обозначены возможности их «обратного влияния» на формирование парламентской оппозиции, роли и поведение парламентариев, формы участия общества в осуществлении функций парламента. Раскрыты особенности регулирования парламентских процедур на уровне федерального законодательства, в законодательстве субъектов в регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Сделаны выводы о статусе регламентов как источников парламентского процессуального права и об особенностях сложносоставного правового института парламентских процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: *парламентское право, парламентское процессуальное право, парламентские процедуры, регламент, функции парламента.*

Abstract. The issues of legal support for the implementation of parliamentary procedures by legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation in the context of the unity of the system of public authority are considered. The parliamentary procedures are considered as guarantees of legitimacy of activity of legislative bodies, their deputies, providing realization of legislative, organizational, electoral, control and other powers of regional parliaments. The factors affecting the features and content of parliamentary procedures in the parliaments of the subjects of the Russian Federation are identified, and the possibilities of their "reverse influence" on the formation of the parliamentary opposition, the role and behavior of parliamentarians, forms of public participation in the implementation of parliamentary functions are outlined. The features of regulation of parliamentary procedures at the level of federal legislation, in the legislation of the subjects in the regulations of the legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation are disclosed. Conclusions are made about

the status of regulations as sources of parliamentary procedural law and the peculiarities of the complex legal institute of parliamentary procedures in the legislative (representative) bodies of state power in the subjects of the Russian Federation.

Keywords: *parliamentary law, parliamentary procedural law, parliamentary procedures, regulations, parliamentary functions.*

Парламентские процедуры – важный инструмент, обеспечивающий реализацию функций парламента, как на федеральном уровне, так и в парламентах субъектов Российской Федерации. Содержание парламентских процедур, вектор их развития зависят от многих факторов, как правового характера, так и политического. При этом значение политических факторов велико, что обусловлено властным характером правоотношений в сфере конституционно-правового регулирования, направленностью парламентских процедур на обеспечение реализации властеотношений. Проблематика парламентских процедур в субъектах Российской Федерации часто изучается в аспекте рассмотрения отдельных процедур, направленных, как правило, на выполнение основных функций регионального парламента и довольно фрагментарно, когда речь идет о едином подходе к парламентским процедурам как правовому институту. При этом следует отметить, что исследованию подвергаются как факторы, влияющие на формирование парламентских процедур (воля законодателя, парламентские традиции, состав парламента), так и обратное влияние парламентских процедур на формирование, например, парламентской оппозиции, роли парламентариев (K.Strom[1]), взаимоотношения парламента и правительства. В целом это отражает закономерности развития демократии через укрепление парламентаризма, отраженные в работах экспертов в области парламентского права – такое развитие идет на двух уровнях – с одной стороны, функции парламента адаптируются к новым общественным запросам, с другой – происходит совершенствование парламентских процедур как совокупности процессуальных норм. Вполне справедливо мнение, что, изменяя парламентские правила, парламентские процедуры парламент приспосабливается к конкретным тенденциям в развитии системы публичной власти.

Обозначим особенности парламентских процедур, которые должны быть учтены законодателем при их нормативном регулировании.

Во-первых, парламентские процедуры предназначены для обеспечения реализации полномочий региональными парламентами, их депутатами и парламентскими государственными служащими. Такое предназначение парламентских процедур позволяет рассматривать их как гарантии легитимности деятельности законодательных органов, их депутатов и служащих по осуществлению возложенных на них полномочий.

Во-вторых, парламентские процедуры регионального уровня исходят из норм Конституции РФ, Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и закреплены в конституциях республик, входящих в Российскую Федерацию, в уставах других ее субъектов, в специальных законах о законодательных органах, в законах об отдельных направлениях парламентской деятельности на региональном уровне, регламентах региональных парламентов, других нормативных правовых актов.

В-третьих, под парламентскими процедурами, осуществляемыми законодательным органом субъекта РФ понимаются нормативно определенные действия этих органов, региональных депутатов и уполномоченных государственных служащих, обеспечивающих реализацию компетенции законодательного органа субъекта РФ.

В-четвертых, парламентские процедуры обеспечивают реализацию законотворческих, организационно-избирательных, контрольных и иных полномочий региональных парламентов. Они делятся на: коллективные и индивидуальные, внутренние и внешние.

В-пятых, парламентские процедуры опираются на систему общих и специальных принципов парламентского права и обеспечиваются должностными лицами законодательных органов субъектов РФ и специально создаваемыми комиссиями по контролю за исполнением регламентов.

В-шестых, парламентские процессуальные правила являются обязательными для других публичных органов власти, их должностных лиц, общественных объединений и граждан в процессе их взаимоотношений с законодательными органами субъектов РФ.

В-седьмых, наличием достаточно большого количества парламентских процессуальных норм, содержащихся в различных правовых источниках федерального и регионального уровней обусловлена целесообразность их объединения в комплексном правовом институте парламентских процедур, состоящим из правового института законодательных процедур, правового института организационно-избирательных процедур и правового института контрольных процедур. Данный комплексный правовой институт является структурной частью парламентского права Российской Федерации, регулирующим парламентские процессуальные правоотношения на уровне субъектов Российской Федерации.

Формальные правила, которыми регулируется осуществление парламентских функций, обычно прописаны в конституции, законах, а также в регламенте или правилах парламентов. Мировой практике известны помимо конституций и постоянных регламентов, также и другие источники парламентских правил, такие, как например, временные регламенты (Великобритания), прецедентное право.

Основу правового регулирования деятельности законодательных органов субъектов РФ и используемых в них парламентских процедур в России составляет Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, принятый в развитие соответствующих конституционных норм.

В законе закреплены помимо принципов деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их полномочия. Наличием таковых материальных норм обусловлена и потребность в соответствующих процессуальных правилах, которые нужны для обеспечения реализации иных федеральных законов, а также региональных законов. Данной закономерностью обусловлено внимание правоведов к оценке парламентских процедур. Так, например, по мнению Т.Н. Клепцовой, процессуальными нормами устанавливается порядок применения норм материального права. Они обеспечивают реализацию, претворение в жизнь норм материального права. Степень развитости и реализации норм процессуального права является показателем социального процесса [2, с. 310].

Обозначим для примера несколько законодательных конструкций, предусматривающих необходимость обеспечения реализации заложенных в них полномочий через парламентские процедуры.

– Так, из части 4 статьи 4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ вытекает необходимость принятия законодательным органом субъекта РФ порядка деятельности фракции, порядка формирования и деятельности других депутатских объединений, порядка реализации прав депутатом, который избран в составе списка кандидатов и получившему депутатский мандат в соответствии с законом субъекта РФ, отражающего положения пункта 17 статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3].

– В статье 8 Федерального закона № 184-ФЗ закреплено право высшего должностного лица субъекта РФ отклонить закон субъекта РФ и вернуть его в законодательный орган субъекта РФ с мотивированным обоснованием его отклонения либо предложением о внесении в него изменений и дополнений. У законодательного органа субъекта РФ в свою очередь есть право одобрить указанный закон в ранее принятой редакции большинством, не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Однако порядок подготовки внесения такого закона на голосование не определен. Этим обусловливается необходимость принятия законодательным органом субъекта РФ процессуального акта, содержащего соответствующие парламентские процедуры.

– Частью 3 статьи 11 Федерального закона № 184-ФЗ предусмотрена возможность принятия процессуального акта, устанавливающего право депутатов замещать руководящие должности в законодательном органе субъекта РФ. Пунктом «в^1» части 7 статьи 18 указанного Федерального закона установлена обязанность высшего должностного лица субъекта РФ представлять в законодательный орган субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом субъекта РФ. Однако в названном Законе не определен порядок предварительного рассмотрения депутатами такого отчета, не регулируется в нем и порядок его рассмотрения на пленарном заседании законодательного органа субъекта РФ, а также порядок формирования перечня вопросов, которые могут быть заданы высшему должностному лицу во время представления ежегодного отчета.

– Согласно статье 25 Федерального закона № 184-ФЗ установлено, что споры между законодательным органом субъекта РФ и высшим исполнительным органом субъекта по вопросам осуществления их полномочий разрешаются соответствующими согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией РФ, конституциями (уставами) и законом субъекта РФ, либо в судебном порядке. Однако порядок осуществления таких процедур в данном Законе не определен.

– В статье 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти отнесено решение более семидесяти вопросов. По этим вопросам они имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы развития субъектов РФ. Думается, что успешная реализация таких полномочий возможна в случае разработки комплекса процессуальных актов, способствующих их решению. Процессуальные акты обеспечивают участие органов государственной власти субъекта РФ в разработке консолидированной позиции на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения субъектов РФ и Российской Федерации. Выработка общей согласованной позиции важна, так как, если мнения законодательного и высшего исполнительного органов субъекта РФ разделились, то согласно части 2 статьи 26.4 Федерального закона № 184-ФЗ следует считать, что мнение органов государственной власти субъекта РФ не выражено. Следовательно, они не используют предоставленную федеральным законодательством возможность решить определенную региональную проблему.

– Согласованная деятельность органов государственной власти требуется при подготовке договоров о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектом. Со стороны субъекта РФ такой договор подготавливается исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, но в его легитимизации важную роль играет законодательный орган. Согласно части 4 статьи 26.7 Федерального закона № 184-ФЗ высшее должностное лицо субъекта РФ представляет договор в законодательный орган для одобрения. При этом законодательный орган большинством голосов от установленного числа депутатов одобряет или отклоняет проект договора о разграничении полномочий. Соответствующие решения оформляются постановлением законодательного органа. Очевидно, что и в данном случае должны быть разработаны специальные парламентские процедуры, связанные с рассмотрением проекта договора о разграничении. Ведь в процессе подготовки этого вопроса для рассмотрения на пленарном заседании, депутатские фракции, да и отдельные депутаты, высказывают свои предложения, направленные на изменение содержания договора. Следовательно, должен быть разработан процессуальный обеспечительный механизм обсуждения таких предложений и принятия по ним решений, согласованных с высшим должностным лицом, внесшим проект договора в законодательный орган субъекта РФ.

– Статьей 27 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ закреплено право Президента РФ обращаться в законодательный орган субъекта РФ с представлением о приведении в соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами конституции (устава), закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта законодательного органа субъекта РФ. При этом в случае возникновения разногласий по этому вопросу Президент России использует согласительные процедуры для их разрешения. Такая формулировка позволяет сделать вывод о том, что такие процедуры вправе разработать законодательный орган субъекта РФ и затем предложить на их основании разрешить возникший спор.

– Принятие процессуальных актов, регулирующих соответствующие региональные парламентские процедуры, необходимо и для реализации положений Федерального законаот 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»[4](с изменениями и дополнениями от 1 декабря 2014 г.).

Федеральные законы выступают первостепенными источниками для разработки и принятия региональных правовых актов, закрепляющих парламентские процедуры по реализации полномочий законодательных органов субъектов РФ, закрепленных в федеральных законах. В наличии процессуальных актов видится важная гарантия исполнения ими полномочий, возложенных на них федеральными законами. В связи с отсутствием в Федеральном законе № 184-ФЗ процессуальных норм и очевидной необходимостью их существования имеются основания для того, чтобы предположить, что федеральный законодатель решение этих вопросов передал на рассмотрение законодательных органов субъектов РФ. Дан-

ное предположение подтверждается и тем, что в предмет Федерального закона № 184-ФЗ не входит регулирование процессуальных правоотношений, возникающих в процессе деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Названные нормативные положения федерального законодательства, являясь вектором развития законодательства субъектов Российской Федерации, обеспечивают единство подхода к организации законодательной власти, создают основу легитимизации деятельности парламентов, обеспечивают единство публичной власти.

Имея единые нормативные ориентиры, субъекты Российской Федерации поразному наполняют содержание парламентских процедур.

Важными источниками для разработки и принятия региональных процессуальных документов являются республиканские конституции, уставы краев, областей и других субъектов РФ, а также региональное законодательство. Так, например, среди тридцати двух вопросов ведения Государственного Совета Чувашской Республики, утвержденных в статье 80 Конституции Чувашской Республики, каждый второй вопрос может быть решен при наличии процессуальных актов. К числу таких вопросов относятся вопросы о назначении референдума Чувашской Республики, о даче согласия на назначение Председателя Кабинета Министров Чувашской Республики и выражения недоверия ему, согласование кандидатур руководителей судебных органов и судей районных, городских судов общей юрисдикции и ряд других вопросов.

Анализ Устава города Москвы также показал, что среди двадцати двух полномочий Московской городской Думы более половины полномочий следует реализовывать только после установленного порядка их исполнения. К таким полномочиям, к примеру, относятся полномочия по кадровым вопросам, включая назначение Председателя Контрольно-счетной палаты, судей Уставного суда города Москвы, мировых судей, а также полномочия по утверждению договоров и соглашений города Москвы. Анализ конституций и уставов других субъектов РФ показал, что примерно такую же потребность в процессуальных актах испытывают и их законодательные органы.

Процессуальные нормы имеются в статусных законах о соответствующих законодательных органах, например, в Законе Кабардино-Балкарской Республики от 10 декабря 2003 года № 110-РЗ «О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики [5], в Законе Ростовской области от 18 сентября 2002 года № 270-ЗС «О Законодательном Собрании Ростовской области» [6]. В то же время процессуальные вопросы чаще решаются путем принятия специальных законодательных актов, содержащих процессуальные нормы. В таких законах определяется, во-первых, порядок деятельности региональных парламентов в конкретной сфере, чаще всего по осуществлению контрольной функции, во-вторых, регулируются процессуальные вопросы, возникающие в процессе осуществления депутатами, предоставленных им полномочий. К первой группе законов относится Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 года № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» [7]. Данным законом регулируется деятельность контрольной группы Законодательного Собрания, определяются процессуальные правила, применяя которые она решает возложенные на нее задачи. Правилами определен порядок проведения заседаний контрольной группы, порядок принятия ею своих решений, процедуры обеспечения исполнения ее решений. Большое количество процессуальных норм содержится в Законе Ставропольского края от 14 октября 2002 года № 43-кз «Об осуществлении Думой Ставропольского края контроля за соблюдением и исполнением Законов Ставропольского края» [8]. Такой контроль осуществляется комитетами Думы Ставропольского края. На основании собранной ими информации Дума Ставропольского края дает оценку состояния исполнения конкретного краевого закона и принимает меры по более полному его исполнению.

Ко второй группе законодательных актов относятся как законы о статусе депутатов, так и законы о реализации депутатами отдельных своих полномочий. Например, в Законе Московской области от 30 октября 2007 года № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской области» [9] определен порядок создания и работы специальной комиссии Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах об имуществе и обязательствах имущественного характера областных депутатов и членов их семей. В этом же Законе содержится процессуальное правило, устанавливающее порядок взаимодействия депутатов с избирателями. Следует заметить, что подобные законы приняты другими субъектами РФ.

Во многих субъектах РФ действуют законы процессуального характера, регули-

рующие порядок оформления депутатских запросов и рассмотрения ответов на них соответствующими должностными лицами. Эти вопросы, к примеру, регулируются Законом Санкт-Петербурга от 6 марта 2013 года № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» [10], Законом Республики Алтай от 06 февраля 2004 года № 10-РЗ «О депутатском запросе депутата Республики Алтай» [11].

К числу региональных процессуальных законов относятся законы, определяющие порядок реализации наказов избирателей. Так, согласно преамбуле Закона Ивановской области от 26 ноября 2010 года № 134-ОЗ «О наказах избирателей депутатам Ивановской областной Думы» принят в целях правовой регламентации порядка формирования наказов и их исполнения органами государственной власти Ивановской области [12]. Аналогичный закон от 2 ноября 2012 года № 126-ОЗ «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Владимирской области» [13] действует во Владимирской области.

В республиканские конституции и уставы субъектов РФ введены статьи, легализирующие такой вид нормативных правовых актов как регламенты. Так, например, в части 3 статьи 35 Устава города Москвы [14] установлено, что порядок осуществления Московской городской Думой своих полномочий, правила и процедуры ее работы устанавливаются Регламентом Московской городской Думы [15].

Д.А. Ковачев полагает: «регламент содержит правовые предписания, основываясь на которых, все правоспособные субъекты, непосредственно участвующие в деятельности парламента, могли бы осуществлять свои полномочия» [16, с. 7]. Однако, как известно, в деятельности парламента участвуют и органы исполнительной власти, и общественные объединения. Поэтому можно предположить, что по мнению Д.А. Ковачева юридическая сила регламента должна распространяться на них. Таким образом, по существу, ставится знак равенства между законом и регламентом. На наш взгляд, с этим нельзя согласиться, так как регламент не имеет юридической силы закона и принимается в упрощенном порядке. В связи с этим вряд ли следует включать в него нормы, устанавливающие обязанности внешних субъектов права законодательной инициативы в региональные парламенты. В этих случаях следует устанавливать регулирование на уровне закона.

На противоположной стороне диапазона мнений о статусе регламента Ю.А. Дмитриев, характеризующий регламент как внутренний документ парламента [17, с. 8-10]. Этой, более реалистичной позиции, придерживаются и многие другие ученые. Применительно к регламентам палат Федерального Собрания – парламента РФ, О.Е. Кутафин отмечал, что регламенты Государственной Думы и Совета Федерации – это акты самоорганизации работ палат Федерального Собрания [18, с. 207]. И.В. Гранкин видит в регламентах нормативный правовой акт, определяющий порядок формирования внутренних структур палат российского парламента – комитетов, комиссий и других органов [19, с. 18].

Хотя характеристики регламентов, высказанные О.Е. Кутафиным и И.В. Гранкиным относятся к регламентам федерального уровня, на наш взгляд, подходят и к характеристике регламентов региональных парламентов. На этот вид регламентов распространяется и их определение, сформулированное Т.Я. Хабриевой. Она вполне обоснованно пишет, что парламентские регламенты – это юридические акты, в которых объединены и систематизированы нормы и правила, устанавливающие и конкретизирующие на базе конституции правовой статус парламента, порядок его организации и формы деятельности [20, с. 32]. По существу парламентский регламент является универсальным актом, построенным по схеме: внутреннее устройство и органы парламента, порядок работы, законодательные и контрольно-распорядительные процедуры, международное межпарламентское сотрудничество и другие вопросы [20, с. 32].

Обоснованность этой характеристики подтверждается и реально действующими регламентами законодательных органов субъектов РФ. Так, в статье 1 Регламента Московской областной Думы записано, что Регламент устанавливает порядок деятельности, основные правила и процедуры работы Думы, ее органов, фракций в Думе, должностных лиц Думы и структурных подразделений аппарата Думы. Уже из этой нормы Регламента видно, что Регламент относится к группе нормативных правовых актов, регулирующих внутреннюю деятельность Московского областного парламента. Далее мы видим, что, например, в главе 7 Регламента Московской областной Думы закреплено право политических партий, не представленных в Думе, не менее одного раза в год участвовать в заседаниях

Думы. Однако для того, чтобы реализовать это право, необходимо осуществить ряд процедур как каждой в отдельности партии, так и структурным подразделениям Думы. От партий, прежде всего, требуется сформулировать вопрос, предлагаемый для рассмотрения на заседаниях Думы, назначить выступающего, предварительно направить заявку о готовящемся выступлении. В свою очередь фракции и комитеты по поручению председателя Думы предварительно рассматривают поступившие от партий вопросы, готовят по ним свои замечания и предложения. Если предлагаемые партией вопросы относятся к компетенции Думы, они включаются в повестку заседания Думы, утверждаемую ее председателем. Он же направляет соответствующим партиям приглашения к участию в заседании Думы.

Таким образом, чтобы непарламентским партиям реализовать право выступить на заседании Думы необходимо выполнить ряд требований Регламента, в том числе и процедурного характера. Без этого непарламентская партия не может реализовать свое право выступить на пленарном заседании Московской областной Думы. Следует заметить, что подобным образом регулируются взаимоотношения законодательных органов и внепарламентских партий в других субъектах РФ.

Имеется довольно большой массив правовых источников, определяющих содержание процессуальной деятельности региональных парламентов. Совокупность содержащихся в них норм составляет комплексный правовой институт парламентских процедур. Основанием для выделения данного правового института является то, что нормы, входящих в него правовых институтов имеют общее процессуально-правовое содержание, общее предназначение и общую цель – обеспечение реализации полномочий региональных парламентов.

В то же время входящие в комплексный правовой институт парламентских процедур, правовые институты имеют свою специфику, проявляющуюся в содержании правовых норм, регулирующих определенную группу общественных процессуальных отношений в определенном сегменте деятельности законодательных органов субъектов РФ, а именно законодательных процедур, контрольных процедур, организационно-избирательных процедур.

Содержанием правового института законодательных процедур являются процессуальные нормы законодательных, регламентных и иных правовых актов, которые определяют порядок внесения законопроектов в региональный парламент, прохождения проектов законов по стадиям законодательного процесса, особенности применения различных видов голосования (открытое, тайное, количественное, рейтинговое, альтернативное), особенности повторного рассмотрения закона по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ.

Содержанием правового института контрольных процедур являются процессуальные нормы, определяющие порядок проведения проверок исполнения региональных законов, парламентских расследований, проверок деклараций о доходах депутатов и членов их семей.

Правовой институт организационно-избирательных процедур объединяет процессуальные нормы, используемые при формировании постоянных комитетов и комиссий, депутатских объединений и групп, а также избрании руководителей региональных парламентов, организации их работы, а также для выражения недоверия отдельным должностным лицам.

Выделение названных правовых институтов позволяет получить полное представление о содержании входящих в них норм, оценить их регулятивное значение, и может являться предпосылкой для их возможной кодификации. Рассмотрение правовых институтов организационно-избирательных процедур, законодательных процедур и контрольных процедур в рамках комплексного правового института парламентских процедур позволяет упорядочить взаимодействие входящих в него правовых институтов, не допустить дублирование в общей системе парламентских процедур и обеспечить реализацию полномочий законодательных органов субъектов РФ.

Полагаем, совершенствование института парламентских процедур должно идти по пути оценки их соответствия основным задачам демократических парламентов, отражения назревших институциональных изменений, значительного внимания к совершенствованию таких процедур как парламентское голосование, парламентский контроль, обращение законодателей к обществу через парламентские процедуры, обеспечение участия общества через парламентские процедуры в деятельности парламента.

Литература

1. https://www.semanticscholar.org/paper/Rules%2C-reasons-and-routines%3A-Legislative-roles-in-Str m/2269d0e6cc9c987aaaaf382fd2604b1d51cda2ae
2. Теория государства и права. Учебник для вузов /под ред. О.В. Мартышина. М., 2007. С. 310.
3. Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
4. Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (часть IV). Ст. 6952.
5. Кабардино-Балкарская правда. 2003. 17 дек. № 307.
6. Наше время. 2002. 27 сент. № 189-191.
7. Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. N 2. 2001. 27 февр.
8. Закон Московской области от 30 октября 2007 года № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской области»//СПС КонсультантПлюс.
9. Ежедневные Новости. Подмосковье. № 205. 2007. 3 нояб.
10. Вестник Администрации Санкт-Петербурга. № 3. 2013. 26 апр.
11. Звезда Алтая. № 24-25.2004. 10 февр.
12. Собрание законодательства Ивановской области. 2010, № 47(516). 7 дек.
13. Владимирские ведомости. № 212. 2012. 10 нояб.
14. Тверская, 13. 2001. № 33. 15-21 авг.
15. Постановление Московской городской Думы от 16 ноября 2005 № 320 (в ред. от 16.07.2014) «О Регламенте Московской городской Думы»// Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 12(2). Ст. 299.
16. Ковачев Д. А. Регламент парламентов стран-членов СНГ // Законодательство и экономика. 1997. № 3. С. 6.
17. Дмитриев Ю.А. Регламент – правовая основа деятельности парламента России// Представительная власть – XXI век. 2006. № 3. С. 8-10.
18. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 207.
19. Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации. М., 2-е изд. 2013. С. 18.
20. Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 32.

References

1. https://www.semanticscholar.org/paper/Rules%2C-reasons-and-routines%3A-Legislative-roles-in-Str m/2269d0e6cc9c987aaaaf382fd2604b1d51cda2ae
2. Teoriyagosudarstvaiprava. Uchebnikdlyavuzov /pod red. O.V. Marty`shina. M., 2007. S. 310.
3. Sobraniezakonodatel`stva RF. 2002. № 24. St. 2253.
4. Sobraniezakonodatel`stva RF. 2012. № 50 (chast` IV). St. 6952.
5. Kabardino-Balkarskayapravda. 2003. 17 dek. № 307.
6. Nashevremya. 2002. 27 sent. № 189-191.
7. VestnikZakonodatel`nogoSobraniya Sankt-Peterburga. N 2. 2001. 27 fevr.
8. ZakonMoskovskojoblastiot 30 oktyabrya 2007 goda № 191/2007-OZ «O statuse deputataMoskovskojoblasti»//SPS Konsul`tantPlyus.
9. Ezhednevny`e Novosti. Podmoskov`e. № 205. 2007. 3 noyab.
10. VestnikAdministracii Sankt-Peterburga. № 3. 2013. 26 apr.
11. Zvezda Altaya. № 24-25.2004. 10 fevr.
12. Sobraniezakonodatel`stvalvanovskojoblasti. 2010, № 47(516). 7 dek.
13. Vladimirskievedomosti. № 212. 2012. 10 noyab.
14. Tverskaya, 13. 2001. № 33. 15-21 avg.
15. PostanovlenieMoskovskojgorodskojDumy` ot 16 noyabrya 2005 № 320 (v red. ot 16.07.2014) «O ReglamenteMoskovskojgorodskojDumy`»// Vedomosti MoskovskojgorodskojDumy`. 2005. № 12(2). St. 299.
16. Kovachev D. A. Reglamentparlamentovstran-chlenov SNG // Zakonodatel`stvo i e`konomika. 1997. № 3. S. 6.
17. Dmitriev Yu.A. Reglament – pravovayaosnovadeyatel`nostiparlamentaRossii// Predstavitel`nayavlast` – XXI vek. 2006. № 3. S. 8-10.
18. Kutafin O.E. Predmetkonstitucionnogoprava. M., 2001. S. 207.
19. Grankin I.V.ParlamentskoepravoRossijskojFederacii. M., 2-e izd. 2013. S. 18.
20. ParlamentskoepravoRossii / Pod red. T.Ya. Xabrievoj. M., 2013. S. 32.

КОНЕВА Наталья Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: konevans@susu.ru

KONEVA Natalia Sergeevna, Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University. natalykoneva@yandex.ru Office. 204, bld.149, KommunySt., Chelyabinsk, 454080E-mail: konevans@susu.ru

ОКУЛИЧ Иван Петрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Уральский государственный юридический университет, 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: ivanshark@yandex.ru

OKULICH Ivan Petrovich, Candidate of Science (Law), Associate Professor,Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Ural State Law University, 21 Komsomolskaya str., Yekaterinburg, 620137. E-mail: ivanshark@yandex.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210106
УДК 34.02

ПП № 1(80)-2021. с. 38—40

Куракина С.И., Левченко А.В.

К ПРОБЛЕМЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Kurakina S.I., Levchenko A.V.

ON THE PROBLEM OF DIGITALIZATION OF MUNICIPAL LAW-MAKING

В статье актуализируется современная тенденция цифровизации сферы права. Данное явление рассматривается сквозь призму применения информационных технологий к процессу правотворчества.

Приводятся аргументы в пользу перспективности создания качественной Экспертной Системы, способной уже на ранней стадии разработки нормативного документа обнаружить, насколько он соответствует действующему законодательству, а также вскрыть внутренние противоречия и пробелы в самом документе.

Авторы приходят к выводу, что решение проблем муниципального правотворчества возможно через применение современных информационных технологий к правотворческому процессу путем создания Экспертной Системы для муниципального правотворца.

Ключевые слова: *правотворческая деятельность, правотворчество, муниципальное нормотворчество, дефекты нормотворчества, цифровизация, Экспертные Системы.*

The article actualizes the current trend of digitalization of the sphere of law. This phenomenon is considered through the prism of the application of information technologies to the process of law-making.

Arguments are given in favor of the prospects of creating a high-quality Expert System that can detect at an early stage of the development of a regulatory document how much it corresponds to the current legislation, as well as reveal internal contradictions and gaps in the document itself.

The authors come to the conclusion that the solution of the problems of municipal law-making is possible through the application of modern information technologies to the law-making process by creating an Expert System for the municipal law-maker.

Keywords: *law-making activity, law-making, municipal rule-making, defects of rule-making, digitalization, Expert Systems.*

Использование цифровых технологий в работе правоведов на современном этапе, в основном, сводится к использованию справочных правовых систем для отыскания соответствующих актов, шаблонов документов (СПС «ГАРАНТ», «Консультант»), в лучшем случае – автоматизированных систем обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД – до 2017, с 2017 – СОЗД), которые решают задачи информационного обеспечения участников законодательного процесса за счет предоставления доступа к базе данных электронных документов и информационным материалам, принимаемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

На страницах монографии «Юридическая концепция роботизации» коллектива авторов под руководством профессора Ю.А.Тихомирова озвучена мысль о необходимости создания Экспертной системы для российского правотворческого процесса, способной делать логические выводы и на их основе осуществлять обобщения и формулировать заключения [3, с. 130]. В данной работе сжато описана цель создания такой робот-программы - возможность автоматизировать некоторые элементы законодательного процесса. Авторы исходят из совокупности традиционных стадий законодательного процесса: законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие законопроекта и опубликование (обнародование) принятого закона. Здесь же они

предлагают использовать робототизацию на стадии формирования необходимого пакета документов, предусмотренного Регламентом Государственной Думы, считают возможным поручить роботу определение круга лиц, на которых будет распространяться действие законопроекта [3, с. 132].

Еще один элемент на стадии законодательной инициативы, который может быть передан роботу, со слов авторов – это проверка законопроекта и сопровождающих его документов на соответствие всем регламентным требованиям, несоблюдение которых влечет за собой возвращение законопроекта в автоматическом порядке.

Однако, авторами отдельно подчеркивается невозможность передачи роботу всего ряда действий стадии законодательной инициативы. К примеру, законодательная инициатива, как механизм приведения в действие законотворческой деятельности, содержит в себе элементы волеизъявления, и необходимость субъектов права законодательной инициативы отреагировать на изменяющиеся правоотношения, социально-экономические условия, а также, предположить, как такие правоотношения могут измениться в дальнейшем [3, с. 133]

Учитывая данное обстоятельство, нами актуализируется необходимость создания в первую очередь робот – программы (Экспертной Системы) для уровня муниципального правотворчества, когда правотворцу нет необходимости размышлять об идее и концепции правового акта, то есть проявлять то самое «волеизъявление», поскольку муниципальное правотворчество ограничено строгими рамками правового и технического соответствия федеральному и региональному законодательству.

В соответствии со ст.7 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения, а также, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации [1] .

Исходя из вышеупомянутой нормы, нам видится, что Экспертная Система должна будет самостоятельно, в установленные федеральным законом сроки (если таковые установлены в Законе), или, если сроки не установлены, то при первом упоминании в Федеральном законе или Законе субъекта необходимости принятия соответствующего муниципального правового акта - «оповестить» муниципального правотворца о необходимости подготовки муниципального документа по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Федеральными законами и Законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, предполагаемая Экспертная Система самостоятельно «отслеживает», «анализирует» и «указывает» муниципальному правотворцу необходимость принятия муниципального правового акта по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий. Предполагается, что для этого, «в распоряжении» Экспертной Системы имеется полная нормативно-правовая база, автоматически и оперативно обновляемая с момента вступления в силу федеральных и региональных нормативно-правовых актов.

Другой вопрос, если перед субъектом муниципального правотворчества стоит задача разработки муниципального правового акта по вопросам местного значения в соответствии с главой 3 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. В этом случае от правотворца необходимо волеизъявление (инициатива) для составления необходимого документа, то есть то, о чем мы рассуждали выше, говоря о невозможности полностью роботизировать стадию законодательной инициативы в федеральном законодательном процессе.

Допустим, волеизъявление есть. Далее - моделируем ситуацию, когда перед субъектом муниципального правотворчества поставлена задача подготовки муниципального нормативного правового акта по вопросу местного значения. Нам видится, что Алгоритм работы Экспертной Системы в данной ситуации должен будет включать следующие действия:

1) заполнение правотворцем шаблонных окон по разделам составляемого муниципального акта;

2) блокировка ввода в шаблонные окна противоречащих вышестоящим по юридической силе нормативно-правовым актам данных, с одновременной ссылкой на соответствующий вышестоящий нормативно-правовой акт;

3) анализ вводимых правотворцем словесных конструкций на предмет соблюдения правил юридической техники, одновременное «отсеивание» дефектов юридико-технического характера;

4) при заполнении правотворцем шаблонных окон, связанных с компетенцией органов местного самоуправления – «отслеживание» законности вводимой информации, «блокировка» ввода данных противоречащих вышестоящему законодательству (к примеру, если орган местного самоуправления данным актом затрагивает предметы ведения Российской Федерации, либо необоснованно ограничивает для субъектов правоотношений права (обязанности), перечень которых предусмотрен федеральным законодательством; или устанавливает в муниципальном акте дополнительные по сравнению с федеральным законодательством обязанности для субъектов правоотношений и др.) [2].

Таким образом, для создания Экспертной Системы необходимы две составляющие: 1. исходные правовые данные о составляемом муниципальном правовом акте, в том числе требования с точки зрения юридической техники, предъявляемые к данному типу правовых актов; 2. нейронные сети - для проведения оценки запланированного муниципального правового акта на основании внесенных в программу данных и заложенных в нее способностей к предсказанию результата.

Что касается второй составляющей, здесь необходима совместная работа правоведов со специалистами в области IT-технологий, также, совместно со специалистами IT-технологий требует детальной проработки возможность создания такой Экспертной Системы, которая смогла бы сформировать законный муниципальный правовой акт только по одному (двум) пунктам исходных данных, к примеру: «предмет регулирования» и «форма муниципального правового акта».

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября. N 202.
2. Канунникова Д.М., Куракина С.И. Муниципальное нормотворчество в Пермском крае: современное состояние, проблемы и перспективы развития // Вестник ВУиТ. 2020. №2 (95). С. 27-40.
3. Юридическая концепция роботизации : монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С. Б. Нанба. — Москва : Проспект, 2019. – 240 с.

References

1. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. N 131-FZ // Rossijskaya gazeta. 2003. 8 oktyabrya. N 202.
2. Kanunnikova D.M., Kurakina S.I. Municipal'noe normotvorchestvo v Permskom krae: sovremennoe sostoyanie, problemy i perspektivy razvitiya // Vestnik VUiT. 2020. №2 (95). C. 27-40.
3. YUridicheskaya koncepciya robotizacii : monografiya / otv. red. YU.A. Tihomirov, S. B. Nanba. — Moskva : Prospekt, 2019. – 240 s.

КУРАКИНА Светлана Ивановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Пермский государственный национальный исследовательский университет 614990 г. Пермь, ул. Букирева, 15. E-mail: kursi@inbox.ru

KURAKINA Svetlana Ivanovna, candidate of Law, Associate Professor of the Theory and History of State and Law, Department of Perm State National Research University. 15, Bukireva str., Perm, 614990, E-mail: kursi@inbox.ru

ЛЕВЧЕНКО Андрей Васильевич, кандидат философских наук, доцент кафедры Философия и право ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет». 614990, г. Пермь, Комсомольский проспект, д. 29. E-mail: lev4enko.andrei_2016@mail.ru

LEVCHENKO Andrei Vasilevich, candidate of philosophical sciences, associate professor of philosophy and law of the «Perm national research polytechnic university». 614990, Perm, Komsomolsky prospect, d. 29. E-mail: lev4enko.andrei_2016@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210107
УДК 342.511

ПП № 1(80)-2021. с. 41—47

Михайличенко И.В.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ С ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ

Mikhailichenko I. V.

INTERACTION OF THE PRESIDENTIAL PLENIPOTENTIARY REPRESENTATIVE IN THE FEDERAL DISTRICTS WITH THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматривается взаимодействие полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах с органами исполнительной власти субъекта РФ. По мнению автора предоставленных и принадлежащих полномочному представителю Президентаполномочий вполне достаточно для выстраивания на уровне федерального округа эффективной системы управления, направленной на создание действенного звена обеспечения центра и регионов. Указом Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 69 функции полномочного представителя Президента в федеральном округе были уточнены и конкретизированы, что нашло отражение в тексте работы. В статье обосновывается тезис о том, что полномочный представитель является координатором деятельности федеральных органов исполнительной власти на территории федерального органа.

Ключевые слова: *Президент РФ, полномочный представитель Президента РФ, федеральный округ, полномочия.*

The article deals with the interaction of the plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the federal districts with the executive authorities of the subject of the Russian Federation. According to the author, the powers granted and owned by the presidential plenipotentiary representative are quite sufficient to build an effective management system at the federal district level, aimed at creating an effective link to provide the center and the regions. By the Decree of the President of the Russian Federation of February 4, 2021. No. 69 the functions of the presidential plenipotentiary representative in the federal district were clarified and specified, which is reflected in the text of the work. The article substantiates the thesis that the authorized representative is the coordinator of the activities of the federal executive authorities on the territory of the federal body.

Keywords: *President of the Russian Federation, plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation, federal district, powers.*

Как известно, эффективность работы полномочного представителя Президента в федеральном округе в большей степени зависит от его взаимодействия с органами исполнительнойвласти субъекта РФ, расположенными на территории округа. Поэтому важно определить, что представляют собой органы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и как они взаимодействуют с представителем Президента в федеральных округах.

Полномочные представители Президента РФ, в федеральных округах взаимодействуя с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, выполняют ряд задач и функций. Основными задачами

полномочного представителя являются: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации; представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений..

Как видим, задачи, стоящие перед полномочным представителем Президента охватывают большой круг вопросов и их можно успешно реализовать лишь совместно с органами власти субъектов, общественными организации и гражданами. Это и «реализация, в первую очередь основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; федеральных законов, указов, распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства; контроль за реализацией федеральных программ в федеральном округе; обеспечение реализации кадровой политики и регулярное предоставление докладов Президенту о политическом, социальном и экономическом положении национальной безопасности в округе». Для этого он имеет право «запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, расположенных в пределах соответствующего федерального округа».

На полномочного представителя возлагается ряд функций, осуществляемых Президентом РФ на федеральном уровне. Указом Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 69 функции полномочного представителя Президента в федеральном округе были уточнены и конкретизированы [7]. Не имея возможности все их проанализировать в настоящей статье, остановимся, на наш взгляд, на наиболее важных и значимых.

Так, полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие функции: организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;принимает активное участие в разработке программ социально-экономического развития территории округа, тесно взаимодействуя с межрегиональными ассоциациями экономического развития субъектов Федерации. Анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с их кадровой обеспеченностью ивносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения; согласовываеткандидатуры для назначения надолжностифедеральной государственной службы и кандидатуры для назначения (утверждения) на иные должности в пределах федерального округа, если назначение (утверждение) на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти, за исключением должностей, для которых Президентом Российской Федерации установлен иной порядок назначения (утверждения).

Вышеназванным Указом Президента РФ на полномочного представителя Президента РФ возложено согласование кандидатуры членов хуторских, станичных или городских казачьих обществ, входящих в состав войскового казачьего общества, выдвинутые в установленном порядке на должность атамана войскового казачьего общества, действующего на территории субъекта Российской Федерации, расположенного в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель Президента РФ организует контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также за реализацией федеральных программ в федеральном округе и выполняет ряд других функций. По сути, полномочный

представитель является координатором деятельности федеральных органов исполнительной власти на территории округа.

Важная роль полномочному представителю Президента РФ отводится и в обеспечении реализации Президентом РФ функций гаранта Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Полномочный представитель Президентаактивно взаимодействует с Главными управлениями внутренних дел по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, с комиссией по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ; входят в состав военных советов, комиссий по проведению конкурса на замещение должности руководителя федерального государственного унитарного предприятия.

Полномочные представители Президента в федеральных округах принимают непосредственное участие в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления, расположенных на территории округа. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округахспособствует гармонизации федеративных отношений, устранению конфликтов. Полномочные представители Президента РФ в федеральном округе обеспечивают реализацию конституционных полномочий главы государства в соответствующем округе.

Взаимодействуя с органами исполнительной власти субъектов РФ, полномочный представитель Президента в федеральных округах принимает участие в разработке программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа, участвует в работе органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления; организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа [1, с.188].

На наш взгляд данные функции полномочного представителя Президента, в большей, степени отражают роль Президента РФ как координатора органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации.

Конституция не говорит о том, что следует понимать под «согласительными процедурами». Это дает возможность Президенту в каждом конкретном случае решать по своему усмотрению возникший спор.

К процедурам согласования можно отнести обмен информацией, переговорный и примирительный процесс. Но в любом случае главное назначение названных процедур заключается в своевременном обнаружении и установлении причин возникновенияразногласий.

По нашему мнению именно на полномочного представителя Президента в федеральных округах должна ложиться вся нагрузка, по разрешению возникших разногласий и обосновании президентской позиции. Безусловно, согласительные процедуры имеют важное социально-политическое значение. Президентможет их использовать как по собственной инициативе, так и в результате обращения к нему как федеральных органов власти, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Их суть заключается в том, что заинтересованные стороны должны своевременно найти и установить причины возникновения разногласий, не допустить их развитие, искать компромиссный вариант и достичь консенсусабез использования элементов принуждения.

В их состав входят представители заинтересованных сторон. Когда стороны приходят к соглашению, они представляют Президенту РФ свои предложения. Вынесение решения по результатам согласительной процедуры, которое может быть следующим: о принятии сторонами согласованных предложений обязательных к исполнению дообращения в судебные органы, компетентные разрешить спор.

Следует отметить, что с момента принятия действующей Конституции РФ Президент лишь в сложных ситуациях прибегал к их использованию. Так, к примеру, согласительная комиссия была создана Президентом в 1997 годудля урегулирования разногласий между федеральными органами государственной властии органами государственной власти Республики Ингушетия по вопросам ее соответствия положений Конституции Федеральной Конституции.

Распоряжением Президента РФ в 1999 г. была создана согласительная комиссия по урегулированию разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Республики Башкортостан, касающихся Закона Республики Башкортостан «О банках и банковской деятельности в Республике Башкортостан».

В настоящее время согласительные процедуры используются крайне редко. Это, на наш взгляд происходит потому, практически нет споров между законодательной и исполнительной властью в субъектах Российской Федерации. Это в большей степени можно объяснить существующим порядком приведением к должности высшего должностного лица субъектов Российской Федерации, где определяющая роль отведена Президенту РФ.

Если соглашение не достигнуто, то Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. В этой связи наибольший интерес представляют судебные процедуры разрешения разногласий, возникающих между законодательной и исполнительной властью регионов.

Споры между названными субъектами подведомственны Конституционному Суду Российской Федерации. Высший орган конституционного контроля, разрешает споры о компетенции между высшими государственными органами субъектов Федерации, а также устанавливает конституционность положений конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов регионального уровня.

Органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе обратиться и в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, арбитражный суд в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. К примеру, в суд может быть подано заявление о признании нормативного правового акта, принятого региональным парламентом, высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом субъекта, противоречащим закону полностью или в части.

Кроме того, споры о компетенции между органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации подведомственны конституционным (уставным) судам субъектов. В настоящее время таких судов всего пятнадцать.

В действующем положении о полномочных представителях Президента в федеральных округах ничего не говорится об их взаимодействии с иными органами, государственной власти, расположенными на территории округа.

Полномочные представители Президента осуществляют взаимодействие и с другими органами при Президенте РФ: подразделениями Администрации Президента РФ, Главным контрольным управлением Президента РФ, комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской. При проведении проверок исполнения в федеральных округах федерального законодательства, полномочные представители Президента активно взаимодействуют с органами прокуратуры РФ.

Полномочные представители Президента в федеральных округах наделены правом совещательного голоса в заседаниях Правительства Российской Федерации по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов.

Совет Безопасности Российской Федерации, в целях «подготовки заседаний и оперативных совещаний, совещаний по стратегическому планированию, а также в целях рассмотрения отдельных проблем обеспечения национальной безопасности и совершенствования координации деятельности в данной области проводит совместные с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах выездные совещания в субъектах Российской Федерации с участием руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и иных должностных лиц. Выездные совещания проводятся по согласованию с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах в соответствии с планами, утверждаемыми Секретарем Совета Безопасности» [8].

Для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации создаются советы при полномочных представителях Президента РоссийскойФедерациив федеральных округах [9]. Советы являются совещательными органами.

К примеру, при полномочном Представителе Президента в Дальневосточном федеральном округе созданы совещательные и координационные органы. К ним можно отнести межведомственные комиссии: по пограничной политике; по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; по информационной безопасности; по общественной безопасности, укреплению законности и правопорядку. Важную роль выполняет и соз-

данная межведомственная рабочая группа по противодействию незаконным финансовым операциям и рабочая группа по реализации проекта электронного правительства при Межведомственной комиссии по безопасности в экономической и социальной сферах в Дальневосточном Федеральном округе.

При полномочном представителе Президента созданы и эффективно работают департаменты: по взаимодействию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; по вопросам экономической и социальной политике; по вопросам правоохранительной деятельности, обороны и безопасности; контрольный департамент; департамент по вопросам государственной службы, кадров и государственных наград, по вопросам внутренней политики; по реализации общественных проектов [2]. Аналогичные департаменты образованы и в других федеральных округах.

В Северо-Кавказском федеральном округе при полномочном представителе Президента созданы координационные и совещательные органы: Координационно - экспертное совещание по вопросам внутренней политики и общественным проектам; Координационно - экспертное совещание по молодежной политике; комиссия по делам казачества; комиссия по реализации государственной политики в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; Комиссия по делам казачества; Межведомственная комиссия по защите информации и подготовке специалистов в области информационной безопасности в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа [4].

К примеру, в Сибирском федеральном округе существует Экспертно-консультативный совет по вопросам социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа, по развитию гражданского общества; Совет законодателей, экспертно-консультативный-совет по малому и среднему предпринимательству; совет по вопросам кадровой политики: Экспертно-консультативный совет по делам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; Координационный совет уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа; Рабочая группа по оценке состояния антитеррористической защищенности населения, объектов экономики и территорий [3].

В Уральском федеральном округе при полномочном представителе Президента функционирует ряд советов, таких, как Совет ректоров; Совет молодых ученых и специалистов; Совет председателей судов УФО; Совет руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, входящих в УФО; Советы по социальной политике; по делам ветеранов и инвалидов; по содействию развитию малого и среднего предпринимательства; по развитию информационного сообщества; по экономической политике и ряд других.

При полномочном представителе Президента созданы Межведомственные рабочие группы: по развитию базовых и инфраструктурных отраслей экономики, а также по вопросам несостоятельности предприятий реального сектора экономики УФО; по вопросам ТЭК, воспроизводства минерально-сырьевой базы, экологии и охране окружающей среды; по вопросам конверсии и развития предприятий ОПК и атомной промышленности; по противодействию коррупции; по информационной политике; по реализации государственной политики в области свободы совести и религиозных объединений; по реализации кадровой политики в УФО; по вопросам развития местного самоуправления; по вопросам коренных малочисленных народов Севера [6].

При полномочном представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе создан Общественный Совет, который является консультативным органом, формируется из числа членов Общественной Палаты Российской Федерации и руководителей региональных Общественных палат (советов) субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Приволжского федерального округа, представителей политических партий, а также руководителей (координаторов) общественных объединений, представителей общественных объединений, поддержанных Конференцией по выборам в члены Общественной Палаты Российской Федерации и других общественных объединений. Аналогичные структуры созданы практически во всех федеральных округах [5].

Полномочный представитель Президента РФ согласовываетнаправляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарно-

сти Президента Российской Федерации, о присвоении почетныхзваний Российской Федерации.Вручает удостоверения судьисудьямарбитражныхсудовсубъектов Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции и др.

Что касается информационного обеспечения деятельности представителя Президента в федеральном округе, то он имеет право пользоваться банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти, использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя Президента обеспечивает его аппарат как самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ.

Штатное обеспечение аппарата представителя Президента в федеральном округе решает руководитель Администрации Президента РФ, который утверждает структуру и штатную численность аппарата полномочного представителя.

Как видим, круг задач, стоящих перед полномочным представителем достаточно широк. И в одиночку он не в состоянии решить стоящие перед ним проблемы. Он просто обязан теснейшим образом взаимодействовать с органами публичной власти субъектов, с широкой общественностью.

Иначе говоря, полномочный представитель Президента РФ выступает как необходимое связующее звено между федеральными органами исполнительной власти и органами публичной власти субъектов, а также широкой общественностью, по всем важнейшим вопросам.

Литература

1.Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000.273с.

2.Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе (http:// www.dfo.gov.ru) (дата обращения 22.03.2021).

3.Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе (sfo.gov.ru) (дата обращения 22.03.2021).

4.Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северокавказском федеральном округе (skfo.gov.ru›polpred/polpred/) (дата обращения 22.03.2021).

5.Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе (http://www. pfo.ru) (дата обращения 22.03.2021).

6.Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе (http://www. uralfo.ru) (дата обращения 22.03.2021).

7.Положению о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (в ред. от 04.02.2021 г.)// Собрание законодательства РФ. 2000.№ 20.Ст.2112; Собрание законодательства РФ.2021. № 6. Ст. 967.

8.Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 06 мая 2011 г. № 590 (в ред. от 07 марта 2020 г.)// Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2721; Собрание законодательства РФ. 2020. № 10. Ст. 1323.

9.Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» (в ред. от 25.12.2014 г.) // Собрание законодательства РФ.2005. № 13. Ст. 1139; Собрание законодательства РФ.2014. № 52 (часть I). Ст. 7755.

References

1.Lebedev V.A. Problemy organizatsii i deyatel'nosti zakonodatel'noy i ispolnitel'noy vlasti v sub»yektakh Rossiyskoy Federatsii.M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 2000.273s.

2.Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavitelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Dal'nevostochnom federal'nom okruge (http:// www.dfo.gov.ru) (data obrashcheniya 22.03.2021).

3.Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavitelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Sibirskom federal'nom okruge (sfo.gov.ru) (data obrashcheniya 22.03.2021).

4.Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavitelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Severokavkazskom federal'nom okruge (skfo.gov.ru›polpred/polpred/)(data obrashcheniya 22.03.2021).

5.Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavitelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Privolzhskom federal'nom okruge (http://www. pfo.ru) (data obrashcheniya 22.03.2021).

6.Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavitelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Ural'skom federal'nom okruge (http://www. uralfo.ru) (data obrashcheniya 22.03.2021).
7.Polozheniyu o polnomochnom predstavitele Prezidenta RF v federal'nom okruge: Ukaz Prezidenta RF ot 13.05.2000 № 849 (v red. ot 04.02.2021 g.)// Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2000.№ 20.St.2112; Sobraniye zakonodatel'stva RF.2021. № 6. St. 967.
8.Voprosy Soveta Bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii: Ukaz Prezidenta RF ot 06 maya 2011 g. № 590 (v red. ot 07 marta 2020 g.)// Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2011. № 19. St. 2721; Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2020. № 10. St. 1323.
9.Ukaz Prezidenta RF ot 24 marta 2005 g. № 337 «O sovetakh pri polnomochnykh predstavitelyakh Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v federal'nykh okrugakh» (v red. ot 25.12.2014 g.) // Sobraniye zakonodatel'stva RF.2005. № 13. St. 1139; Sobraniye zakonodatel'stva RF.2014. № 52 (chast' I). St. 7755.

МИХАЙЛИЧЕНКО Илья Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Западный филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы. 236016, г. Калининград, ул. Артиллерийская, 62. E-mal: mihailichenko_iv@mail.ru

MIKHAILICHENKO Ilia Viktorovich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, Western Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service. 236016, Kaliningrad, st. Artillery, 62. E-mal: mihailichenko_iv@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210108
УДК 343.511

ПП № 1(80)-2021. с. 48—50

Яковлев А.Ю.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ГОСУДАРСТВА КАК АКЦИОНЕРА И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ЕГО ПРАВ

Yakovlev A.Y.

CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF THE STATE AS A SHAREHOLDER AND IT'S RIGHTS PROTECTION PRACTICE

Автор исследует вопросы конституционно-правового закрепления прав государства как владельца акций. В основном законе и иных актах содержатся нормы, призванные обеспечить как возможность реализации Российской Федерацией и субъектами федерации своих прав, так и их защиту. Однако практика в течении всего постсоветского периода такова, что часто в силу различных причин государство оказывается менее защищенным в сравнении с частным собственником. О данном парадоксе также будет сказано в настоящей статье. Одной из основных служит неперсонализированность государства как собственника любого объекта, в т.ч. акций. В заключительной части работы автор делает выводы по проведенному исследованию и делает прогноз дальнейшего развития ситуации.

Ключевые слова: *конституционные гарантии, реализация конституционных прав, государственные акции, акционерное общество с государственным участием, государственное акционерное общество.*

The author examines issues of constitutional and legal rights of the state as an owner of shares. The main law and other acts contain norms designed to ensure both the possibility of the Russian Federation and Russian regions exercising their rights and their protection. However, the practice throughout the post-Soviet period in current sphere for various reasons often leads to a situation where the state is less protected in comparison with the private owner. This paradox will also be discussed in this article. One of the main reasons is the non-personalization of the state as the owner of any object, including shares. In the final part of this work the author provides conclusions on the study and makes a forecast for the further development of the situation.

Keywords: *constitutional guarantees, implementation of constitutional rights, state shares, joint-stock company with state participation, state joint-stock company.*

Конституционное законодательство России, как и право в целом достаточно молодое и существует менее 3-х десятилетий. За подобный период, мало у каких государств удавалось сформировать прогрессивное четко работающее законодательство. Однако за постсоветский период все же удалось проделать достаточно большой объем работы в этой области. Но немалое еще необходимо сделать.

Российское законодательство практически в любой сфере отличается динамизмом. Конституционное – не исключение, о чем свидетельствуют изменения в основном законе и последующие за ним корректировки множества законодательных и подзаконных актов.

В целом государственное право в России довольно неплохо изучено и осталось не так много областей, испытывающих дефицит научно-исследовательского интереса. Одной из таковых выступает государство как собственник не отдельных объектов, образующих соответствующую казну, а владелец долей и акций хозяйственных обществ.

Акции, как и доли в обществах, более сложные для реализации имущественных прав объекты, требующие постоянного

контроля. Акции и доли часто обесцениваются. Одна из причин – имущество соответствующих коммерческих организаций, находящиеся в их собственности, более уязвимо, нежели переданное в оперативное управление или хозяйственное ведение и периодически отчуждается. Имеется и множество иных проблем, связанных с обладанием указанным имуществом.

Государство, будучи с одной стороны собственником, с другой, регулятором (законодателем), не выделила себя на законодательном уровне среди иных собственников и не обеспечила особыми права. За исключением некоторых областей (отчуждение для государственных нужд и проч.), среди которых отсутствуют моменты, затрагивающие собственность в виде акций (как и долей в обществах).

Если мы обратимся к основному закону страны, где приводятся формы собственности, то в нем одновременно с признанием существования различных форм, приводится норма об их равной защите (п. 2 ст. 8 [1]). Это указывает на нежелание разработчиков Конституции РФ выделять в особую категорию государство. В этой же статье говорится о гарантии свободы экономической деятельности (п. 1 ст. 8 [1]). Данная норма с одной стороны дает федеральному центру и регионам, как и иным субъектам вести экономическую деятельность, с другой, вновь ставит в один ряд с частными собственниками, а также муниципальными образованиями.

Гражданский кодекс РФ поддерживает описанную выше логику собственными схожими нормами (п. 1 ст. 212 [2]).

Не выделение в 2-х ключевых документах государства как «особого» собственника и приравнивание к частным собственникам в вопросах реализации вещных прав делает его более уязвимым. Функции владения, пользования и распоряжения акциями и иным государственным имуществом распределяются между значительным числом должностных лиц и органов власти.

Так, глава государства: принимает (после последних корректировок Конституции РФ с большим участием Государственной Думы РФ) решения относительно назначения и отставки главы и иных членов Правительства РФ, в т.ч. ответственных за управление государственными акциями; определяет основные направления внутренней политики, к которой относится и судьба объектов госсобственности, а также приоритеты в социально-экономическом развитии (ст. 83 [1]).

Высший орган исполнительной власти страны, в свою очередь, осуществляет управление собственностью Российской Федерации (ст. 18 [3]). Но фактически большинство полномочий находятся у уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. На сегодняшний день это Минфин России и Росимущество. У 1-го прежде всего находятся вопросы нормативно-правового обеспечения и реализации государственной политики в настоящей области, у 2-го - собственно основные полномочия по управлению федеральными акциями.

В субъектах федерации похожая ситуация. Региональные правительства, за которыми первично закрепляются полномочия по управлению имуществом (и акциями как его разновидностью), принадлежащим субъекту федерации, лишь эпизодично могут озадачиваться данным вопросом. Основная роль в регионах также за специализированным органом по управлению имуществом.

Некоторые вопросы относительно реализации прав акционеров как федеральных, так и региональных обществ могут согласовываться (совместно приниматься) с отраслевыми органами исполнительной власти.

В силу большого числа проблем, в которые необходимо погружаться главе государства и Правительству РФ, они не имеют возможности посвящать много времени вопросам реализации прав акционера и управлению имуществом в целом. Решение основной массы вопросов делегируется вниз по иерархии исполнительной власти.

В большинстве своем государственные служащие и лица, замещающие государственные должности, мало заинтересованы как в результатах управления имуществом, так в его сохранности. Наличие бесчисленного числа согласований и распыление должностных обязанностей в обозначенной области практически исключает возможность привлечения к какой-либо ответственности за неэффективное управление акциями или банкротство акционерного общества с государственным участием. Также в системе государственного управления не принято сообщать о негативных последствиях действий (бездействия) должностных лиц ни руководству, ни в правоохранительные органы для рассмотрения ими вопросов о привлечении лиц к соответствующей ответственности. Подобное положение дел естественно расхолаживает и приводит к новым случаям потери государством своих активов.

В заключительной части статьи стоит, что в России государство, несмотря на не самую в целом позитивную практику в исследуемой сфере, имеет положительный опыт управления отдельными пакетами акций. Это позволяло ей увеличить стоимость акций, которые впоследствии были выгодно проданы или сохранить и приумножить активы важного со стратегической точки зрения акционерного общества с участием государства.

Для того, чтобы решить ряд имеющихся проблем, связанных с реализацией Российской Федерацией и регионами своих акционерных прав не в отдельных обществах, а глобально, необходимо среди первых задач снизить уровень коррупции и злоупотреблений. Они крайне часто встречаются в акционерных обществах с государственным участием и имеют самые различные формы от закупок товаров и услуг по завышенной цене [4] до наращивания организациями кредиторской задолженности с целью ее банкротства [5]. Несмотря на описанную практику, у государства как акционера в России есть шансы стать более успешным. Однако для этого нужно покончить со многими негативными явлениями, что будет не просто.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
3. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
4. Осипов В.С., Смотрицкая И.И. Институт государственных и муниципальных закупок в российской экономике // Государственная служба и кадры. - 2016. - № 2. - С. 165-169.
5. Яковлев А.Ю. Проблемы коррупции и злоупотреблений в акционерных обществах с государственным участием // Проблемы права. - 2020. - №4. - С. 98-100.

References

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993.
2. Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' pervaya) ot 30.11.1994 № 51-FZ.
3. Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 06.11.2020 № 4-FKZ «O Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii».
4. Osipov V.S., Smotritskaya I.I. Institut gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok v rossiyskoy ekonomike // Gosudarstvennaya sluzhba i kadry. - 2016. - № 2. - P. 165-169.
5. Yakovlev A.Y. Problemy korruptsii i zloupotrebleniy v aktsionernykh obshchestvakh s gosudarstvennym uchastiyem // Problemy prava. - 2020. - №4. - S. 98-100.

ЯКОВЛЕВ Александр Юрьевич, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики Российской академии наук. 117218, Москва, Нахимовский просп., 32. E-mail: gosypravlenie@yandex.ru.

YAKOVLEV Alexander Yurievich, Doctor of Political Science, leading researcher of Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 32, Nakhimovskiy prosp., Moscow, 117218. E-mail: gosypravlenie@yandex.ru.

DOI: 10.14529/pro-prava210109
УДК 342.41

ПП № 1(80)-2021. с. 51—55

Шайхутдинова Р.Р.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Shaikhutdinova R.R.

LEGAL REGULATION OF THE PRINCIPLE OF THE SINGLE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

Настоящая статья посвящена анализу правового регулирования принципа единства системы публичной власти, который, в рамках конституционных поправок приобрел предопределяющую роль в построении всей системы власти в Российской Федерации. Автором исследуется природа взаимоотношений органов публичной власти, а также роль Государственного Совета Российской Федерации, как государственного органа, который был учрежден в целях обеспечения согласованного взаимодействия и функционирования органов, образующих единую систему публичной власти.

Ключевые слова: *Конституция РФ, Государственный Совет РФ, публичная власть, единство системы публичной власти, государственная власть, местное самоуправление.*

This article is devoted to the analysis of the legal regulation of the principle of the single system of public authority that became central to the construction of the system of authority in the Russian Federation. The author examines the nature of the relationship between bodies of public authority and the role of The State Council of the Russian Federation as a state body formed with a view to coordinating the functions of and facilitating cooperation between the bodies that are part of the single system of public authority.

Keywords: *the Constitution of the Russian Federation, the State Council of the Russian Federation, public authority, single system of public authority, state power, local self-government.*

Не первое десятилетие вокруг понятия «публичная власть» ходят различные дискуссии, затрагивающие, в том числе его правовую природу, состав и структуру, а также взаимосвязь элементов, которые составляют его систему. Вместе с тем в последнее время данное понятие вызывает как со стороны ученых-правоведов, так и практиков все большую привлекательность, обусловленную, в первую очередь, масштабными изменениями, которыми подверглась Конституция Российской Федерации.

Действительно, одним из ключевых вопросов модернизации Основного закона стало введение понятия публичной власти, которое ранее хоть уже и было прочно вошедшим в правовую материю, но не находило отражение в российском законодательстве. Проблемы соотношения органов государственной власти и местного самоуправления нередко рассматривались Конституционным Судом РФ, которым неоднократно в своих решениях высказывались правовые позиции по данному вопросу (например, постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П, от 9 июля 2002 г. № 12-П, от 18.05.2011 № 9-П, от 24 декабря 2012 г. № 32-П и др.). Решениям Конституционного Суда РФ неслучайно отводится особая роль в становлении понятия публичной власти в юридической науке. Именно орган конституционного контроля впервые ввел данный термин в правовой оборот, фактически закрепив формулу: «публичная власть = государственная власть + местное самоуправление» [3, С. 5].

Необходимость нормативного закрепления данного института была обусловлена рядом различных причин, в числе которых отсутствие взаимосвязи между уровнями власти, имея в виду, прежде всего, обособленность муниципального уровня, что, как следствие, негативно сказывалось на реализации прав и свобод граждан.

Принцип единства системы публичной

власти, провозглашенный в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерацией, должен стать фундаментом для эффективного взаимодействия органов государственной власти (осуществляющими свою деятельность, как на федеральном, так и на региональном уровне), и органов местного самоуправления, которые согласно конституционным основам независимы друг от друга. Однако анализ практической реализации деятельности органов публичной власти в рамках указанного нововведения создает условия для научной дискуссии относительно природы взаимоотношений органов власти на каждом из уровней.

Так, Е.А. Лукьяновой высказывает точка зрения, согласно которой использование в Конституции РФ понятия «единая система публичной власти» неизбежно ведет к возрождению некогда существовавшей единой (по советскому образцу) централизованной и соподчиненной системы представительных органов власти и (по образцу ст. 77 Конституции СССР) единой вертикали исполнительной власти. Несмотря на декларируемую независимость органов местного самоуправления, отмечает профессор, поправки, предусматривающие фактическое встраивание муниципальной власти в систему государственной власти, вступают в противоречие с провозглашенным в ст. 12 Конституции РФ, а также в корреспондирующей ей ч. 2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления основополагающим принципом функционирования муниципальной власти [4].

Рассматривая природу местного самоуправления в рамках закрепленной правовой конструкции, похожую точку зрения высказывает Н.Л. Пешин. Власть на местном уровне по своей сути, осуществляя деятельность в границах муниципального образования, должна действовать исключительно *от лица населения* и в его интересах, что дает нам основание говорить о наличии в ней общественных черт. Однако автором усматривается в регламентации единства публичных функций неизбежность связывания местного самоуправления с системой государственной власти, что приведет к разрушению статуса местного самоуправления как связующего звена между государством и населением. Теперь муниципальные органы становятся представителями государства на местном уровне, которые будут реализовывать властные полномочия *от имени государства*, что свидетельствует о придании местному самоуправлению государственной природы [5, С. 26].

С другой стороны, по мнению Т.Я. Хабриевой и А.А. Клишаса, закрепление принципа единства в контексте системы публичной власти не изменяет смысл нормы ст. 12 Конституции РФ, а, напротив, особо подчеркивает существование многообразия форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления... Целью внесения изменений в Конституцию РФ в части закрепления принципа единства системы публичной власти была регламентация наиболее тесной взаимосвязи органов государственной власти и местного самоуправления. [6].

Данная точка зрения подтверждается позицией, высказанной Конституционным Судом РФ в заключении от 16.03.2020 № 1-З, в котором особо подчеркивалось, что невзирая на то, что органы местного самоуправления в силу ст. 12 Конституции РФ не являются элементом системы органов государственной власти, так или иначе наряду с органами государственной власти создают единую систему публичной власти политического союза многонационального народа нашего государства. Иное свидетельствовало бы о нарушении государственного единства России и означало бы неприменимость к местному самоуправлению фундаментальных конституционно-правовых характеристик Российского государства.

Согласно базовым положениям Конституции РФ смысл осуществления любой властью своих полномочий предопределяется гарантиями обеспечения прав и свобод человека. В связи с чем, представляется, что все звенья системы органов власти должны реализовывать полномочия, которыми они наделены, согласовано. Именно на необходимости согласованного функционирования и зиждется важность построения единой системы публичной власти, представленной органами государственной власти и органами местного самоуправления, которые должны стремиться к достижению единой цели –благосостоянию населения нашей страны.

В этих целях по инициативе Президента России был образован конституционный государственный орган – Государственный Совет Российской Федерации, которому в силу статьи 83 Конституции РФ отводится ключевая роль в рамках единой системы публичной власти. Деятельность Государственного Совета РФ урегулирована Федеральным законом от 08.12.2020 № 394-ФЗ, которым устанавливаются не только задачи и функции Госсовета, определяется его роль и место в

системе публичной власти, но и, прежде всего, раскрывается понятие «единая система публичной власти», согласно ст. 2 которого единая система публичной власти представляет собой совокупность федеральных и региональных органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, которые осуществляют в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством функционального, организационно-правового и финансово-бюджетного взаимодействия, включая вопросы передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность с целью соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Кроме того, Указом Президента РФ от 21.12.2020 № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации» было утверждено Положение о рабочих органах Государственного Совета Российской Федерации и Секретаре Государственного Совета Российской Федерации (далее – Положение). Однако на первый взгляд положения данного нормативного акта создают неопределенность в части состава Госсовета. Так, вышеупомянутый Указ Президента РФ учреждает 18 комиссий, которые уполномочены на осуществление своих функций в зависимости от направлений социально-экономического развития государства. И логично предположить, что вопросы, касающиеся проблем организации деятельности и функционирования органов публичной власти должны рассматриваться в комиссии по направлению «Государственное и муниципальное управление». Вместе с тем подпункт «б» пункта 3 Положения прямо предусматривает наличие такого рабочего органа Государственного Совета РФ как комиссия Государственного Совета по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. Отметим, что ранее действовавший Государственный Совет такой комиссии в своем составе не содержал. Предполагается, что, главным образом, комиссией будут рассматриваться вопросы передачи полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; будет осуществляться разрешение разногласий, возникающих между ними, а также по осуществляться подготовка согласительных процедур и предложений по совершенствованию их работы.

Представляется, что деятельность комиссии по рассмотрению вопросов в части передачи полномочий, в том числе органам местного самоуправления чрезвычайно важна, потому как практика его реализации оценивается исследователями данного вопроса неоднозначно. Некоторым авторам видится в этом склонность местного самоуправления к огосударствлению.

Так, С.М. Зубаревым высказывается мнение, согласно которому огосударствление местного самоуправления в настоящее время осуществляется, прежде всего, двумя способами. Первый предусматривает передачу органам местного самоуправления части государственных полномочий, реализуя положение ч. 2 ст. 132 Конституции РФ. Второй же базируется на перераспределении полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, который создает условия для фактической трансформация последнего в звено системы исполнительной власти [2, С. 88].

Между тем, по мнению Н.С. Бондаря, такие процессы свидетельствуют не столько об огосударствлении местного самоуправления, сколько об усилении единства, взаимопроникновения, взаимовлияния, взаимодействия и, в какой-то мере, слияния государственных и муниципальных начал на соответствующем уровне публично-территориальной организации [1].

Соглашаясь с точкой зрения Н.С. Бондаря отметим, что местное самоуправление осуществляет полномочия (собственные или переданные) в пределах принципа единства системы публичной власти посредством конституционного механизма, функционирующего в рамках федеративного государства, где все действия властных органов служат достижению цели, обозначенной в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ. В этой связи, как нам видится, уже не так важно, как называются эти процессы: будь то централизация полномочий или огосударствление муниципальной власти, главное, что достигаются соответствующие результаты.

Возвращаясь к Закону о Государственном Совете РФ, важно отметить, что отдельной статьей 17 в нем регламентируются принципы, на которых должно строиться взаимодействие органов публичной власти. Так, законодателем были закре-

плены такие принципы как эффективность реализации публичных функций в пределах определенной территории и выполнения социально-экономических обязательств государства; самостоятельность осуществления органами, входящих в единую систему публичной власти, своих полномочий, целесообразность и экономическая обоснованность распределения таких полномочий; гарантированность необходимого финансового обеспечения в случае передачи полномочий между уровнями публичной власти; открытость, доступность и достоверность информации о деятельности органов публичной власти и своевременность ее предоставления; оценка эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Думается, что перечисленные принципы эти принципы, на наш взгляд, переопределяют вектор развития публичной власти в России.

Таким образом, в настоящее время государство осуществляет приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с нововведениями, предусмотренными Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Важным шагом в области правового регулирования принципа единства системы публичной власти стало закрепление определения исследуемого понятия. Однако следует признать, что данное положение не позволило окончательно устранить правовую неопределенность, порождающую различные научные дискуссии. В этой связи подчеркивается особая важность корректной интерпретации положений о вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, в рамках которой возникает необходимость обеспечения сбалансированности всех ее уровней.

Литература

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».
2. Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex russica. – 2018. – №. 12 (145). С. 83-89.
3. Лебедев В. А. Государственная власть как форма выражения публичной власти //Вестник Челябинского государственного университета. 2010. №. 25. С. 5-9.
4. Лукьянова Е. Изменение конституционного строя: к чему приведет предложенная президентом правка основного закона. – 2020.
5. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 11. С. 24 - 29.
6. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных впросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

References

1. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 01.12.2015 № 30-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti chastey 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastey 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii" i chasti 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoy oblasti «Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoy oblasti» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy».
2. Zubarev S.M. K voprosu ob ogosudarstvlenii mestnogo samoupravleniya //Lex russica. – 2018. – №. 12 (145). S. 83-89.
3. Lebedev V. A. Gosudarstvennaya vlast' kak forma vyrazheniya publichnoy vlasti // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. №. 25. S. 5-9.
4. Luk'yanova E. Izmenenie konstitutsionnogo stroya: k chemu privedet predlozhennaya prezidentom pravka osnovnogo zakona. – 2020.
5. Peshin N.L. Konstitutsionnaya reforma mestnogo samoupravleniya: edinstvo publichnoy vlasti kak novyy vseobshchiy printsip organizatsii mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2020. N 11. S. 24 - 29.
6. Khabrieva T.Ya., Klishas A.A. Tematicheskiy kommentariy k Zakonu Rossiyskoy

Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 14 marta 2020 g. N 1-FKZ “O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel’nykh vprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti”. Moskva: Norma, INFRA-M, 2020. 240 s.

ШАЙХУТДИНОВА Рената Рамилевна, аспирантка кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9. E-mail: renata1204@mail.ru

SHAIKHUTDINOVA Renata Ramilevna, Postgraduate of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 125993, Moscow, Sadovaya-Kudrunskaya Str., 9. E-mail: renata1204@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210110
УДК 342.413
ПП № 1(80)-2021. с. 56—62

Шипицин О. А.

ВОПЛОЩЕНИЕ ПРАВОВЫХ ИДЕЙ С. С. АЛЕКСЕЕВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТА КОНСТИТУЦИОННОГО НАДЗОРА СССР

Shipitsin O. A.

THE IMPLEMENTATION OF THE LEGAL IDEAS OF S. S. ALEKSEEV IN THE ACTIVITIES OF THE COMMITTEE OF CONSTITUTIONAL SUPERVISION OF THE USSR

В статье рассматривается направления деятельности Комитет конституционного надзора СССР и правовые идеи (принципы), на которых базируются принятые им решения (заключения). Прослеживается связь правовых идей (принципов), содержащихся в основе актов Комитета конституционного надзора, с идеями, отстаиваемыми С. С. Алексеевым. Обобщая практику Комитета конституционного надзора, показано, что в ходе рассмотрения дел Комитет руководствовался правовыми идеями (принципами) доступности и открытости законодательства; необходимости актуализации законодательства; утверждения прав и свобод человека; проведения в жизнь принципа законности, каждый из которых имеет теоретическое основание в научных работах С. С. Алексеева.

Ключевые слова: *власть, законодательство, идея прав человека, Комитет конституционного надзора, права и свободы человека, право.*

The article examines the activities of the Committee for Constitutional Supervision of the USSR and the legal ideas (principles) on which its decisions (conclusions) are based. The connection of the legal ideas (principles) contained in the basis of the acts of the Committee for Constitutional Supervision with the ideas advocated by S. S. Alekseev is traced. Summarizing the practice of the Constitutional Review Committee, it is shown that during the consideration of cases, the Committee was guided by legal ideas (principles) of accessibility and openness of legislation; the need to update legislation; the assertion of human rights and freedoms; implementation of the principle of legality, each of which has a theoretical basis in the scientific works of S. S. Alekseev.

Keywords: *government, legislation, idea of human rights, Committee for Constitutional Review, human rights and Freedoms, law.*

Вопрос о конституционной проверке законов с точки зрения конституции впервые в отечественной истории получил законодательное закрепление Союзной Конституцией 1924 года, которая в статьях 30 и 43 возлагала на президиум Центрального Исполнительного Комитета и Верховный Суд СССР функции конституционного контроля [1, с. 77]. Однако эта функция оказалось фактически невостребованной в силу слабого развития правовых механизмов регулирования общественных отношений в советское время. Позднее конституционный надзор (контроль) осуществлял Президиум Верховного Совета СССР [2, с. 44]. Так, пунктом четвертым статьи 121 Консти-туции СССР 1977 года было установлено, что

Президиум Верховного Сове-та СССР осуществляет контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечивает соответствие конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР.

Затем 23 декабря 1989 года был принят Закон СССР «О конституционном надзоре в СССР», направленный на формирование Комитета конституционного надзора в целях обеспечения соответствия Конституции СССР актов государственных органов, в том числе законов и проектов законов СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР, распоряжений Председателя Верховного Совета СССР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР.

Статей 6 Закона было установлено, что Председатель Комитета конституционного надзора избирается Съездом народных депутатов СССР сроком на десять лет. Председателю в силу закона подлежало осуществлять общее руководство работой Комитета, созывать его заседания по собственной инициативе или по предложению членов Комитета, председательствовать на них, а также выполнять ряд других функции. Вскоре после учреждения Комитета конституционного надзора СССР в декабре 1989 года на должность его Председателя был избран Сергей Сергеевич Алексеев. Обстоятельством, побудившим ученого занять предложенный ему пост, явилась возможность превратить Комитет в конституционно-правосудный орган, способный занять позиции «третьей власти» и развить в России конституционное правосудие [3, с. 51].

Внесение вопросов на рассмотрение Комитета могло осуществляться по поручению Съезда народных депутатов, по предложению Верховного Совета СССР его Президиума или Председателя, Верховного Суда СССР и других органов государственной власти и групп депутатов, поименованных в тексте Закона. Примечательно, что в силу закона Комитет обладал правом по собственной инициативе рассматривать вопросы о соответствии Конституции и законам СССР тех или иных нормативных актов. Стоит заметить, что действующий в настоящее время Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» права Конституционного Суда инициировать рассмотрение дел по собственной инициативе не содержит, ограничивая перечень поводов к рассмотрению дела обращениями в Суд в форме запроса, ходатайства или жалобы [4].

За время своего фактического существования Комитетом было принято к своему производству и рассмотрено более двадцати дел. Значительную часть дел Комитет принял к рассмотрению по собственной инициативе, в том числе Комитетом самостоятельно было инициировано рассмотрение вопросов о проверке отдельных Указов Президента СССР, нормативных актов союзного и республиканского значения, а также неопубликованных нормативных актов, что само по себе свидетельствует об активной позиции руководства и членов Комитета конституционного надзора.

Обобщая практику Комитета, надлежит выделить три основных направления его работы: 1) пресечение действия нормативных актов, нарушающих права и свободы человека, 2) актуализация и исключение из законодательства устаревших положений, не отвечающих требованиям и условиям нового времени, 3) имплементация в действующее законодательство достижений европейской правовой мысли и приобщение к международной правовой культуре.

Примерами заключений Комитета в рамках первого направления являются признание не соответствующими Конституции и законам СССР отдельных положений исключающих для ряда категорий работников судебный порядок рассмотрения трудовых споров по вопросам увольнения, изменения формулировки причин увольнения, перевода на другую работу и наложения дисциплинарных взысканий [5], положений о разрешительном порядке прописки, препятствующем свободному передвижению и свободе выборы местожительства [6], положений об автоматической утрате гражданства лица-ми, переселяющимися из СССР в Израиль [7], и ряд других заключений.

Одним из знаковых дел, рассмотренных Комитетом, явился вопрос о соответствии Конституции СССР и международным актам правил, допускающих вступление в действие неопубликованных нормативных актов о правах граждан. Примечательно, что при принятии этого вопроса к рассмотрению Комитет руководствовался правовыми положениями статьи 13 Закона «О конституционном надзоре в СССР», т.е. вопрос был принят к рассмотрению по собственной инициативе. В ходе исследования этого вопроса и в качестве аргументации принятого заключения Комитетом было отмечено, что по состоянию на 1990 год в советском государстве имелось множество действующих нормативных правовых актов с грифами

«секретно», «не подлежит опубликованию», «не для печати», «для служебного пользования», в том числе указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР по во-просам гражданства, подсудности уголовных дел, амнистии, административной ответственности, трудовых отношений и социального обеспечения, выселения граждан из жилых помещений, а также постановления и распоряжения Совета Министров СССР по вопросам пенсионного обеспечения, оплаты труда, предоставления жилых помещений, использования труда осужденных и их перевоспитания, условий и оплаты труда советских граждан, работающих за границей и ряд других нормативных актов. Кроме этого Комитетом было также отмечено, что Министерства и ведомства СССР издают большое число закрытых нормативных актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан СССР или порядка их осуществления. При этом была распространена практика изъятия из текстов нормативных актов, публикуемых под такими же грифами, отдельных его положений.

При этом у сложившейся ситуации была нормативная основа. Правовая регламентация процесса доведения законов до всеобщего сведения осуществлялась положениями Закона СССР «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР и других актов, принятых Съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и их органами», а также постановлением Совета Министров СССР от 20 марта 1959 года № 293 «О порядке опубликования и вступления в силу постановлений и распоряжений правительства СССР», из которых следовало, что указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, не имеющие общего значения, могут быть не опубликованы и направляются соответствующим государственным органам и общественным организациям для доведения до сведения предприятий, учреждений, организаций и лиц, на которых распространяется их действие. Приведенное постановление Совета Министров также устанавливало, что постановления Правительства СССР, не опубликованные в Собрании постановлений Правительства СССР или газетах, могут быть опубликованы в печати по представлению соответствующих организаций только с разрешения Управляющего Делами Совета Министров СССР. При этом допускалось вступление таких постановлений в силу с момента их принятия, независимо от того, публиковались они или нет. Иными словами, ряд нормативных правовых актов не был доведен до всеобщего сведения, а их тайность носила законный характер.

Комитет конституционного надзора, исследуя этот вопрос, пришел к выводу, что опубликование законов и других нормативных актов, касающихся прав и обязанностей граждан, то есть доведение их тем или иным способом до всеобщего сведения, является обязательным условием применения таких нормативных актов [8]. При этом предоставление должностным лицам права определять, имеют ли правовые акты «общее значение» или не имеют, а также засекречивать информацию и в зависимости от своего решения публиковать или не публиковать нормативные акты открывает возможность для произвольного, неправомерного и не контролируемого обществом ограничения прав и свобод для возложения на граждан дополнительных, нередко обременительных обязанностей, а также предоставления неоправданных льгот отдельным категориям граждан. В результате граждане лишаются возможности в полной мере использовать свои конституционные и иные права и свободы, в отношении которых изданы закрытые акты. В то же время они нередко не могут судить, правомерно ли действует по отношению к ним должностное лицо, руководствующееся закрытыми инструкциями, что затрудняет борьбу с произволом и препятствует реализации конституционного права на обжалование неправомерных действий государственных органов и должностных лиц [8].

Спустя некоторое время, рассмотрев ход выполнения заключения, Комитет установил, что процесс обнародования неопубликованных актов серьезно затягивается, что преимущественно связано с большим числом таких актов, многие из которых к тому же требуют дополнительного анализа по существу. В связи с этим Комитет 15 февраля 1991 года разъяснил, что по истечении трехмесячного срока со дня принятия заключения от 29 ноября 1990 года утрачивают силу те неопубликованные акты или их отдельные положения, которые ограничивают права граждан, возлагают на них обязанности и устанавливают юридическую ответственность. Далее из разъяснений следовало, что действие неопубликованных актов, устанавливающих права граждан, в том числе относящиеся к льготам, гарантиям и компенсациям, по истечении указанного срока не прекращается - эти акты должны быть безотлагательно подвергнуты инвентаризации исходя из положений

заключения со снятием ограничивающих опубликование грифов и обеспечением возможности свободного доступа к ним. Таким образом, был реализован избирательный подход, при котором нормативные акты, нарушающие права граждан, утрачивают силу, а нормативные акты, устанавливающие дополнительные права, льготы и гарантии, продолжают действовать до завершения их инвентаризации. Заключение Комитета по неопубликованным актам С. С. Алексеев оценил как гордость [9, с. 4].

Актуализация и исключение из законодательства очевидно устаревших положений, не отвечающих требованиям и условиям нового времени, осуществлялась путем реализации права законодательной инициативы. Так, Комитет выступил с инициативой, предлагая, в частности, внести изменения и дополнения к Закону СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» с учетом опыта, накопленного в ходе подготовки и проведения первого общесоюзного референдума [10], а также фактически пресекая насаждение партийной идеологии в Вооруженных Силах СССР [11].

Имплементация в действующее законодательство достижений европейской правовой мысли и приобщение к международной правовой культуре осуществлялось путем внесения в Верховный Совет СССР предложения принять меры к присоединению Союза ССР к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, что позволило бы советским гражданам обращаться в Комитет ООН по правам человека, когда исчерпаны все средства правовой защиты, предусмотренные законодательством СССР [12], а также приведением для подтверждения своих выводов аргументации со ссылкой на положения Всеобщей декларации прав человека (1948 год), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 год), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 год), Конвенции Международной Организации Труда «О свободе ассоциации и защите права на организацию» (1948 год), Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 год), Международной Конвенцией о свободе ассоциации и защите права на организацию (1948 год). Такое проведение достижений международной правовой культуры способствовало укреплению прав и свобод человека, а также формированию механизмов их защиты. При этом примечательно то, что ссылок на международные акты в принятых Комитетом заключениях значительно больше, чем на действовавшую Конституцию СССР. Как пояснил С. С. Алексеев, таким способом стремились придать обязательный характер принимаемым решениям [3, с. 72]. По этому поводу Сергей Сергеевич в интервью 1991 года отметил, что «… мы занялись делом, которое первоначально не было заложено в наши функции, - начали постепенно пересматривать законодательство с точки зрения соответствия его универсальным соглашениям по правам человека» [9, с. 4].

Исследование принятых Комитетом заключений и постановлений позволяет прийти к выводу о том, что Комитет конституционного надзора являлся государственным органом, активно вовлеченным в политикоправовую жизнь общества и государства и активно реализовавшим свои полномочия. Примечательно, что объектом проверки Комитета преимущественно выступали нормативные правовые акты, действовавшие на момент их проверки уже не первый десяток лет. Так, положения об автоматической утрате гражданства лицами, переселяющимися из СССР в Израиль, были введены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 17 февраля 1967 года, а положения, ограничивавшие равенство возможностей граждан в области труда и занятий, были введены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 сентября 1974 года. Тем самым Комитет пресекал нарушения прав человека, длившиеся годами, а отдельных случаях - десятилетиями.

Обобщая практику Комитета конституционного надзора, можно отметить, что в ходе рассмотрения дел Комитет руководствовался следующими правовыми идеями (принципами): 1) доступность и открытость законодательства; 2) необходимость актуализации законодательства и исключения положений, не отвечающих требованиям и условиям нового времени (адекватность законодательства социальным условиям); 3) необходимость повышения уровня правовых гарантий и утверждение прав и свобод человека (в частности, презумпция невиновности; право на судебную защиту; право свободно выражать свое мнение и участвовать в политических объединениях; свобода передвижения и права на выбор места жительства; недопустимость произвольного лишения гражданства); 4) проведение в жизнь принципа законности для подчинения требованиям правых норм всех участ-

ников общественных отношений, включая органы государства и должностных лиц и реализация такого подхода в правовом регулировании, когда в отношении властных субъектов устанавливается разрешительный тип правового регулирования.

Каждое из приведенных положений находит свое отражение в научных работах С. С. Алексеева и составляет идейную основу его учения о праве. Ученый отметил, что советское право было приспособлено для бесконтрольного властного доминирования в обществе [3, с. 47]. Феномен советской власти описывается автором при помощи понятия Большая власть, которая по своему объему намного превышала потребности общества [3, с. 61]. Засекречивание ряда нормативных правовых актов выступало инструментом Большой власти, используемым для целей властного доминирования. Преодолевая сформировавшийся подход, принимая меры к опубликованию секретных нормативных актов и пресекая действие неопубликованных актов, нарушающих права и свободы человека, с одной стороны, воплощались известные в науке теоретические идеи о действии нормативного юридического акта во времени, а с другой стороны, преодолевался критикуемый ученым феномен Большой власти.

Советское право власти во многом сформировалось под влиянием коммунистической философии, которая, как отметил С. С. Алексеев, оказывала влияние не только на содержание права, но и на его догму [13, с. 60]. Иными словами, правовая материя, которая в обычных условиях рассматривается в качестве твердого, непререкаемого и нейтрального явления, в условиях советского политикоправового режима была подвержена влиянию официальных представлений о праве, социалистической идеологии. В таких условиях право оказывается неспособным развиваться в направлении гума-нистических принципов и идеалов, в результате чего требуется его актуализация и исключение из него устаревших положений. По этой причине, например, Комитетом конституционного надзора было указано на необходимость устранить из законодательства о Вооруженных Силах СССР положения, предусматривающие обязанность военных командиров (начальников) проводить в жизнь политику Коммунистической партии и разрешать вопро-сы, связанные с воинской службой, совместно с партийными органами [11].

Ученый также отметил, что главный перелом в мире правовых явлений – это переход от понимания права как права власти к его пониманию как самостоятельного образования, возвышающегося над ней [14, с. 117]. Возвы-шение права над властью, с позиции теоретического подхода С. С. Алексеева, закономерно сопровождается повышением уровня правовых гарантий для субъектов права, стремлением закрепить большее число субъективных прав как меры возможного поведения, с учетом которых концептуально осуществляется переход от социоцентристской к персоноцентристской правовой культуре, т.е. по существу к идее прев человека, реально обеспечен-ных, гарантированных и защищенных [15, с. 299].

Установление в отношении властных субъектов строго разрешительного типа правового регулирования выступает продолжением идеи прав человека, т.к. тем самым для действующей власти формируются правовые рамки, гарантирующие сдерживание власти и ее прогнозируемые способы воздействия на субъектов общественных отношений.

С учетом изложенного ориентиром деятельности Комитета конституционного надзора может быть определен человек, который априорно нуждается в освобождении от косного советского политико-правового подхода и достоин максимально широкого перечня прав и свобод. Есть основания утверждать, что базовое направление и политика деятельности Комитета была направлена на утверждение прав человека, на недопустимость их ограничения, на повышение уровня правовых гарантий и достижение стандарта, соответствующего европейской правовой мысли. Как указал С. С. Алексеев, «через свои заключения мы в какой-то степени внедряем в нашу юридическую систему известные правовые принципы, исходные начала, связанные с признанными всем международным сообществом правами человека» [9, с. 4]. Далее Сергей Сергеевич отметил: «Знаете, это действительно важно, что-бы то, что продумано и принято международным сообществом, входило в ткань нашего законодательства» [9, с. 5]. Опыт создания и деятельности Ко-митета конституционного надзора СССР заложил фундамент современной конституционной юстиции и формируемой им практики, направленной на защиту конституционных прав и свобод человека.

Литература

1. Дябло В. Конституционный контроль законов за границей и в СССР // Советское право. Журнал института советского права. №3. 1925. С. 77-93.
2. Свистунова М. А. К вопросу о соотношении конституционного контроля и конституционного надзора в СССР // Проблемы государства и права на современном этапе: Труды научных сотрудников и аспирантов / Институт государства и права АН СССР. М., 1972. Выпуск V. С. 39-44.
3. Алексеев С. С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. 326 с.
4. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конст. закон Рос. Федерации от 21.07.1994 N 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №13. ст. 1447.
5. Заключение Комитета конституционного надзора от 21 июня 1990 г. N 2-2 «О несоответствии норм законодательства, исключающих для ряда категорий работников судебный порядок рассмотрения индивидуальных трудовых споров, положениям конституции СССР, Законов СССР, между-народных актов о правах человека», Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_16757.htm (дата обращения – 15 мая 2020 года).
6. Заключение Комитета конституционного надзора от 26 октября 1990 г. № 11 (2-1) «О законодательстве по вопросам прописки граждан», Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17472.htm (дата обраще-ния – 15 мая 2020 года).
7. Заключение Комитета конституционного надзора от 14 февраля 1991 г. N 14 (2-11) «О положениях законодательства по вопросам лишения и утраты гражданства», Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18181.htm (дата обращения – 15 мая 2020 года).
8. Заключение Комитета конституционного надзора от 29 ноября 1990 г. №12 (2-12) «О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о права, свободах и обязанностях граждан», Режим до-ступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17664.htm (дата обращения – 15 мая 2020 года).
9. Интервью Председателя Комитета конституционного надзора СССР С.С. Алексеева // Известия высших учебных заведений. Правоведение. №3. 1991. С. 3-7.
10. Постановление Комитета конституционного надзора от 3 апреля 1991 г. N 18 «О законодательных актах, принятых в связи с проведением ре-ферендума СССР», Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18522.htm (дата обращения – 15 мая 2020 года).
11. Заключение Комитета конституционного надзора от 3 апреля 1991 г. N 17 (2-28) «О нормативных актах по вопросам использования воен-нослужащих для охраны общественного порядка», Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18521.htm (дата обращения – 15 мая 2020 года).
12. Постановление Комитета конституционного надзора от 4 апреля 1991 г. N 21 «О присоединении СССР к факультативному Протоколу к меж-дународному пакту о гражданских и политических правах», Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18532.htm (дата обращения – 15 мая 2020 года).
13. Алексеев С. С. Философия права. М.: Норма, 1997. 336 с.
14. Алексеев С. С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. 175 с.
15. Семитко А. П. Развитие правовой культуры как правовой про-гресс // Екатеринбург: Издательство Уральской государственной юридиче-ской академии, Издательство Гуманитарного университета, 1996. 316 с.

References

1. Dyablo V. Konstitutsionnyi kontrol' zakonov za granitsei i v SSSR // Sovetskoe pravo. Zhurnal instituta sovetskogo prava. №3. 1925. S. 77-93.
2. Svistunova M. A. K voprosu o sootnoshenii konstitutsionnogo kontrolya i konstitutsionnogo nadzora v SSSR // Problemy gosudarstva i prava na sovremennom etape: Trudy nauchnykh sotrudnikov i aspirantov / Institut gosudarstva i prava AN SSSR. M., 1972. Vypusk V. S. 39-44.
3. Alekseev S. S. Uroki. Tyazhkii put' Rossii k pravu. M.: Yurist", 1997. 326 s.
4. O Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii: feder. konst. zakon Ros. Federatsii ot 21.07.1994 N 1-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. 1994. №13. st. 1447.
5. Zaklyuchenie Komiteta konstitutsionnogo nadzora ot 21 iyunya 1990 g. N 2-2 «O nesootvetstvii norm zakonodatel'stva, isklyuchayushchikh dlya ryada kategorii rabotnikov sudebnyi poryadok rassmotreniya individual'nykh trudovykh sporov, polozheniyam konstitutsii SSSR, Zakonov SSSR, mezhdu-narodnykh aktov o pravakh cheloveka», Rezhim dostupa: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_16757.htm (data obrashcheniya – 15 maya 2020 goda).
6. Zaklyuchenie Komiteta konstitutsionnogo nadzora ot 26 oktyabrya 1990 g. № 11 (2-1) «O zakonodatel'stve po voprosam propiski grazhdan», Rezhim dostupa: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17472.htm (data obrashche-niya – 15 maya 2020 goda).

7. Zaklyuchenie Komiteta konstitutsionnogo nadzora ot 14 fevralya 1991 g. N 14 (2-11) «O polozheniyakh zakonodatel'stva po voprosam lisheniya i utraty grazhdanstva», Rezhim dostupa: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18181.htm (data obrashcheniya – 15 maya 2020 goda).
8. Zaklyuchenie Komiteta konstitutsionnogo nadzora ot 29 noyabrya 1990 g. №12 (2-12) «O pravilakh, dopuskayushchikh primenenie neopublikovannykh normativnykh aktov o prava, svobodakh i obyazannostyakh grazhdan», Rezhim do-stupa: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17664.htm (data obrashcheniya – 15 maya 2020 goda).
9. Interv'yu Predsedatelya Komiteta konstitutsionnogo nadzora SSSR S.S. Alekseeva // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie. №3. 1991. S. 3-7.
10. Postanovlenie Komiteta konstitutsionnogo nadzora ot 3 aprelya 1991 g. N 18 «O zakonodatel'nykh aktakh, prinyatykh v svyazi s provedeniem re-ferenduma SSSR», Rezhim dostupa: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18522.htm (data obrashcheniya – 15 maya 2020 goda).
11. Zaklyuchenie Komiteta konstitutsionnogo nadzora ot 3 aprelya 1991 g. N 17 (2-28) «O normativnykh aktakh po voprosam ispol'zovaniya voen-nosluzhashchikh dlya okhrany obshchestvennogo poryadka», Rezhim dostupa: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18521.htm (data obrashcheniya – 15 maya 2020 goda).
12. Postanovlenie Komiteta konstitutsionnogo nadzora ot 4 aprelya 1991 g. N 21 «O prisoedinenii SSSR k fakul'tativnomu Protokolu k mezh-dunarodnomu paktu o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh», Rezhim dostupa: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18532.htm (data obrashcheniya – 15 maya 2020 goda).
13. Alekseev S. S. Filosofiya prava. M.: Norma, 1997. 336 c.
14. Alekseev S. S. Taina i sila prava. Nauka prava: novye podkhody i idei. Pravo v zhizni i sud'be lyudei. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Norma, 2009. 175 s.
15. Semitko A. P. Razvitie pravovoi kul'tury kak pravovoi pro-gress // Ekaterinburg: Izdatel'stvo Ural'skoi gosudarstvennoi yuridiche-skoi akademii, Izdatel'stvo Gumanitarnogo universiteta, 1996. 316 s.

ШИПИЦИН Олег Александрович, аспирант юридического факультета АНО ВО «Гуманитарный университет». 620041, г. Екатеринбург, ул. Железнодорожников, 3. E-mail: aaabbb011@mail.ru

SHIPITSIN Oleg Aleksandrovich, aspirant yuridicheskogo fakul'teta ANO VO «Gumanitarnyi universitet». 620041, g. Ekaterinburg, ul. Zheleznodorozhnikov, 3. E-mail: aaabbb011@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210111
УДК 347.64
ПП № 1(80)-2021. с. 63—66

Кружевникова А.А.

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ДЕЕСПОСОБНОСТИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В СЕМЕЙНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Kruzhevnikova A.A.

PROBLEMS OF DETERMINING THE CAPACITY OF NATURAL PERSONS IN FAMILY RELATIONS

Автор статьи, определяя некоторые проблемы разрешения споров о детях, выделяет одну из основных – слабость законодательного регулирования вопроса участия в них самого ребенка, с учетом его правового положения (дееспособности), что приводит к слабой активности в использовании судами при разрешении такого спора его мнения (позиции), при условии, что ребенок является участником рассматриваемых отношений. Автором делается попытка прояснить ситуацию, связанную с ролью и правовым положением такого участника спора как несовершеннолетний, а конкретно, дается оценка влияния мнения ребенка на решение суда.

Ключевые слова: *правовое регулирование, орган опеки, Семейный кодекс Российской Федерации, права ребенка, дееспособность.*

The author of the article, defining some problems of resolving disputes about children, highlights one of the main ones – the weakness of legislative regulation of the issue of the child's participation in them, taking into account his legal status (legal capacity), which leads to weak activity in the use of his opinion by the courts when resolving such a dispute (position), provided that the child is a participant in the relationship in question. The author makes an attempt to clarify the situation related to the role and legal status of such a participant in the dispute as a minor, and specifically, an assessment is made of the influence of the child's opinion on the court decision.

Keywords: *legal regulation, guardianship authority, Family Code of the Russian Federation, child rights, legal capacity.*

Сформированная в нашей стране эффективная социально-правовая основа позволяет её субъектам полноценно обеспечивать защиту собственных интересов, в особенности, если речь идет о семейных отношениях. В то же время, ряд направлений их развития пока еще не выстроен таким образом, чтобы можно было сказать о полной урегулированности всех вопросов, с которыми приходится сталкиваться её участникам; не все механизмы законодательно отрегулированы и многие из них приходиться настраивать уже самим гражданам, перенося бремя разрешения собственных забот и проблем в судебное русло.

Следует отметить, что проблемы, возникающие в данной сфере отношений, в большей степени, затрагивают вопросы правосубъектности, где её участники, как правило, не могут в полной мере реализовать свои притязания на те или иные блага и интересы. В связи с этим представляется важным упомянуть о наличии правовой позиции относительно нетождественности понятий гражданской и семейной дееспособности. Так, по мнению Я.Р. Веберса характерной чертой гражданской правосубъектности является то, что она устанавливается«для создания и осуществления гражданских прав и обязанностей в основном имущественного характера, совершения имущественных сделок, возникновения деликтной ответ-

ственности» [5, с. 29]. Семейная же дееспособность связана, в отличие от гражданской, в первую очередь, с реализацией субъектом своих неимущественных прав и обязанностей. Так, считаем верным утверждение А.П. Сергеева, который определяет семейную правоспособность как способность граждан иметь семейные права и нести обязанности, а семейную дееспособность граждан как их способность своими действиями приобретать и осуществлять семейные права, а также создавать для себя семейные обязанности и исполнять их [6, с. 300-301].

При рассмотрении проблем в сфере реализации семейной дееспособности представляется интересным обратить отдельное внимание на вопрос определения опеки над ребенком со стороны несовершеннолетнего родителя, где споры о дееспособности, а точнее праве на его воспитание, затрагивают не только притязания конкретного лица быть его опекуном после рождения, но и право самого ребенка рассматриваться в качестве их полноценного субъекта, при условии, что эти отношения (между отцом и матерью) невозможны.

Так, суды, рассматривая споры о детях, для реализации практической составляющей прав и законных интересов сторон в этом вопросе берут за основу положения Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [4]. Данный нормативный правовой акт содержит императивное указание на то, что гарантией качественного разрешения вопроса защиты прав детей, их воспитания и будущей социальной адаптации в обществе является судебное разбирательство. В свою очередь, инициация на возбуждение такого разбирательства может принадлежать по сути неограниченному количеству лиц. С одной стороны, это расширяет возможности заинтересованных лиц в этом вопросе, с другой, вносит неопределенность в выборе позиции в суде, при условии, что факт нарушения прав ребенка, к примеру, установлен не самим родителем, а социальным работником.

В свою очередь, важнейшим моментом, требующего внимания является вопрос определения социально-правового положения (дееспособности) самого ребенка, которое позволяло бы ему выступать в данных отношениях в качестве полноценного субъекта: принимать решения о проживании с конкретным родителем, самостоятельно определять обстоятельства развода, а также возражать против решения (позиции родителя) посредством приглашения представителя со стороны органы опеки.

Несмотря на то, что права ребенка в таком споре носят основополагающий характер, в то же время, его социальный статус, как с точки зрения закона, так и с позиции правовой доктрины, попрежнему, остается неопределенным. Как отмечает исследователь Ю. З. Суфянова, в спорах о детях, ребенок, представляет собой, как бы, «одушевленный» объект, и несмотря на то, что мнение несовершеннолетнего, в силу уже установленных границ гражданской дееспособности, может и должно учитываться при вынесении решения, в большей степени судами в расчет не берется [7, с.499-502].

Верховный Суд РФ, обращая внимание судов на их обязанность предпринимать всевозможные меры, направленные на установление обстоятельств возникновения спора, неоднократно указывал на то, что мнение ребенка может сыграть определяющую роль в его правильном разрешении, но, по общему принципу, когда необходимо поставить точку в споре, суды такое мнение не учитывают, либо не устанавливают вовсе. Так, в обзоре практики таких споров, ВС РФ было выражена позиция, что чаще всего мнение ребенка, достигшего 10 лет, выясняется опосредованно, то есть, путем предоставления в суд заключения со стороны органов опеки[8]. По мнению высшей судебной инстанции, это не в полной мере согласуется с положениями ст. 12 Конвенции о правах ребенка [1], ст. 57 Семейного кодекса РФ [2] и ст. 67 Гражданского процессуального кодекса РФ [3]. При этом позиция Верховного суда РФ основывается на том, что процессуальная дееспособность любого лица не должна зависеть только от возраста, и при условии соблюдения определенных правил может определяться с учетом приоритета, определенного другим законом, в том числе и правилами семейного законодательства. В то же время, право ребенка высказать свою позицию, также характеризует его в качестве самостоятельного субъекта семейного права и его мнение должно учитываться наравне с мнением остальных участников процесса. Ограничение такого права, по сути, подмывает границы установленной дееспособности, определяющей право несовершеннолетнего совершать определенные действия уже на в малолетнем возрасте.

Обзор Верховного суда РФ по судам о спорах, затрагивающим права ребенка свидетельствует, что вне зависимости от

возникновения противоречий, заслушивать мнение несовершеннолетнего суд обязан. Доказательством чему служит судебная практика, где практически каждое второе решение имеет признаки неправосудности по причине нарушения данного правила. И практически в каждом из таких решений судами не учитывается то обстоятельство, что ребенок уже обладает достаточной дееспособностью (правом и возможностью его реализовать), чтобы дать ответы суду на вопросы, разрешение которых без учета его мнения просто невозможно [9, 10].

В связи с этим, нам представляется целесообразным, вынести вопрос дееспособности ребенка, а точнее его обязательного участия в судебном заседании, где решается вопрос его последующей опеки в русло законодательного внимания. Необходимо внести поправки, которые смогут переориентировать суды в части необходимости учета мнения несовершеннолетнего с косвенного (представленного органом опеки) на прямое (выраженное в суде), наделив при этом органы опеки, с учетом не только возраста ребенка, но и других параметров (умственное развитие, образовательный ценз, культурный аспект и др.), правом самостоятельно определять способность несовершеннолетнего к оценке выбора позиции. В части обязательности участия в процессе, правильным представляется допустить тех детей, чей возраст на момент спора будет составлять 10 лет. Во всем остальном, решения на участие в суде будет приниматься на основании специального заключения, данное специалистами социальных служб.

Литература

1. Конвенция о правах ребенка (заключена 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI.- М., 1993. С. 242 - 257.
2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. N 1. ст. 16.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. N 46. ст. 4532.
4. Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. N 31. ст. 3802.
5. Веберс Я.Р. Основные проблемы правосубъектности граждан в советском гражданском и семейном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1974. 36 с.
6. Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Изд-во «Проспект», 2001. Т. 3. 784 с.
7. Суфянова Ю.З. Анализ спорных аспектов заключения органов опеки и попечительства, связанных с воспитанием детей. Аллея науки. 2018. Т. 1. № 3 (19). С. 499-502.
8. Обзор практики ВС РФ за 2019 год по спорам о детях. [Электронный ресурс]. Доступ: http://base.garant.ru/70136426/ (дата обращения: 07.03.2021).
9. Апелляционное определение Воронежского областного суда № 33-2491/2015 от 29 июня 2019 г. по делу № 33-2491/2019 // документ опубликован не был.
10. Апелляционное определение Ивановского областного суда № 33-2168/2018 от 24 июня 2018 г. по делу № 33-2168/2018 // Документ опубликован не был.

References

1. Konventsiya o pravakh rebenka (zaklyuchena 20.11.1989) // Sbornik mezhdunarodnykh dogovorov SSSR. Vyp. XLVI.- M., 1993. S. 242 - 257.
2. Semeynyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 29.12.1995 N 223-FZ // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 01.01.1996. N 1. st. 16.
3. Grazhdanskiy protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 14.11.2002 N 138-FZ (red. ot 31.07.2020) // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 18.11.2002. N 46. st. 4532.
4. Federal'nyy zakon ot 24.07.1998 N 124-FZ (red. ot 31.07.2020) «Ob osnovnykh garantiyakh prav rebenka v Rossiyskoy Federatsii» // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 03.08.1998. N 31. st. 3802.
5. Vebers YA.R. Osnovnyye problemy pravosub"yektnosti grazhdan v sovetskom grazhdanskom i semeynom prave: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1974. 36 s.
6. Grazhdanskoye pravo: uchebnik / pod red. A.P. Sergeyeva, YU.K. Tolstogo. M.: Izd-vo «Prospekt», 2001. T. 3. 784 s.
7. Sufyanova YU.Z. Analiz spornykh aspektov zaklyucheniya organov opeki i popechitel'stva, svyazannykh s vospitaniyem detey. Alleya nauki. 2018. T. 1. № 3 (19). S. 499-502.

8. Obzor praktiki VS RF za 2019 god po sporam o detyakh. [Elektronnyy resurs]. Dostup: http://base.garant.ru/70136426/ (data obrashcheniya: 07.03.2021).
9. Apellyatsionnoye opredeleniye Voronezhskogo oblastnogo suda № 33-2491/2015 ot 29 iyunya 2019 g. po delu № 33-2491/2019 // dokument opublikovan ne byl.
10. Apellyatsionnoye opredeleniye Ivanovskogo oblastnogo suda № 33-2168/2018 ot 24 iyunya 2018 g. po delu № 33-2168/2018 // Dokument opublikovan ne byl.

КРУЖЕВНИКОВА Анна Андреевна, кандидат политических наук, доцент кафедры правового регулирования градостроительной деятельности и транспорта, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет». 190005, Россия, г. Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4. E-mail: kruzhevnikova@gmail.com

KRUZHEVNIKOVA Anna Andreevna, candidate of political sciences, associate professor of the department of legal regulation of urban planning and transport, Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering (SPbGASU). 4, Vtoraya Krasnoarmeiskaya, 190005, Saint Petersburg, Russia. E-mail: kruzhevnikova@gmail.com

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

DOI: 10.14529/pro-prava210112
УДК 343.852

ПП № 1(80)-2021. с. 67—70

Кунц Е.В.

ПРАВА ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Kunz E.V.

RIGHTS OF PERSONS IN PRISONS

Всплеск в 2020 г. новой коронавирусной инфекции, проявления которой продолжаются и в настоящее время, стала серьезнейшим и опасным вызовом не только для экономических и политических систем, но и для механизмов реализации и защитыосновных прав и свобод человека, активно формировавшихся в последние десятилетия в современной России. В числе стран, столкнувшихся с указанными вызовами, оказалась и Российская Федерация. Данная проблема затронула и права лиц, находящихся в местах принудительного содержания, что и предопределило содержание научной статьи.

Ключевые слова: *права, места принудительного содержания, правозащитные организации, церковь, исправительные учреждения, коронавирусная инфекция.*

The surge in 2020 of a new coronavirus infection, the manifestations of which continue today, has become a serious and dangerous challenge not only for economic and political systems, but also for the mechanisms of realization and protection of fundamental human rights and freedoms, actively formed in recent decades. in modern Russia. The Russian Federation was among the countries facing these challenges. This problem also affected the rights of persons in places of detention, which predetermined the content of the scientific article.

Keywords: *rights, places of detention, human rights organizations, church, correctional facilities, coronavirus infection.*

Введение дополнительных ограничительных мер в период пандемии потребовало принятия ряда политико-правовых решений. Законодательство предусматривает несколько вариантов реагирования в подобных ситуациях:

- введение на всей территории России или ее части режима чрезвычайного положения в соответствии с ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», это возможно сделать путем издания Указа Президента Российской Федерации с последующим его утверждением Советом Федерации Федерального Собрания РФ;введение в субъектах РФ режима повышенной готовности в соответствии с ФЗ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», такой режим вводится указами (постановлениями) высших должностных лиц субъектов РФ; введение дополнительных ограничительных и санитарно-противоэпидемических мероприятий в соответствии с ФЗ от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», такие мероприятия устанавливаются федеральными, региональными или муниципальными органами исполнительной власти по представлению главных государственных санитарных врачей и их заместителей.

Вышеперечисленные режимы различаются по степени ограничительного воздействия, самым жестким является ре-

жим чрезвычайного положения, самым мягким – ограничительные мероприятия. Такой вариативности достаточно для выбора оптимального сценария реагирования на ситуацию пандемии.

Следует особо обратить внимание, что резко неконтролируемых и повсеместных вспышек проявления данного заболевания в России удалось избежать, благодаря различным мерам, в том числе, принятым органами государственной власти и местного самоуправления, пик заболеваемости оказался аморфным и позволил системе здравоохранения более или менее успешно с ним справиться. Данные о смертности от заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией, позволяют сделать вывод, что Россия относится к числу стран, избежавших катастрофических последствий.

Несмотря на 5 место в мире по числу выявленных случаев заболеваний, Россия занимает лишь 13 место в мире по числу умерших от коронавирусной инфекции. По состоянию на 21ноября 2020 г. в России было выявлено 2 млн. жителей заразившихся короновирусом, из них выздоровело 1,6 млн. человек, умерло 35,7 тыс. жителей. Такие показатели обусловлены достаточно высокой квалификацией отечественных медицинских работников, заблаговременно созданным в большинстве регионов резервом коечного фонда, и не в последнюю очередь сознательностью большинства населения России.

Огромную роль сыграли медицинские работники, сотрудники вспомогательных служб, а также волонтеры, чей вклад трудно переоценить. Пандемия породила и новые технологии защиты прав человека.

Так, был создан специальный мониторинг нарушений прав человека в условиях самоизоляции по результатам «горячих линий», открытых в Совете, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и в регионах России, в отдельных правозащитных организациях и представление этой информации на сайтах, передача этой информации в оперативные штабы для принятия решений; мониторинг жалоб и проблем соблюдения прав человека в условиях пандемии в социальных сетях; приём индивидуальных жалоб на нарушение прав человека в дистанционном формате (практически все аппараты уполномоченных по правам человека, по правам ребёнка, по правам предпринимателей, а также Общественная палата Российской Федерации и правозащитные организации); самоорганизация в социальных сетях, психологическая поддержка – безграничные возможности гражданского виртуального общения.

Периода изоляции поставили как оперативные, так и системные задачи повышения защищённости отдельных категорий граждан. Как показала практика, проблемы соблюдения прав человека в период пандемии не снимаются, что, в свою очередь, требует повышения роли правозащитных институтов, как государственных, так и негосударственных, включения их в составы оперативных штабов. Правозащитные институты, являясь естественной частью системы социальной и правовой безопасности человека, помогают гражданам получить требуемую помощь, а органам власти всех уровней – увидеть объективную картину.

Свое участие в противодействии в коронавирусной инфекцией приняла и церковь, несмотря на то, она медленно реагирует на перемены в жизни общества и тратит много сил на сохранение традиционного уклада. Однако период пандемии стал редким исключением из этого правила. В марте – апреле 2020 г. патриарх Кирилл и Священный синод вынуждены были действовать оперативно, приняли ряд решений, радикально меняющих привычное поведение в храме. Среди санитарно-гигиенических мер были указания отказаться от целования руки священнику и креста после литургии, дезинфекция лжицы (специальной ложки для причастия) в спирте после каждого причастника и, наконец, закрытие храмов для прихожан [1]. Несмотря на разумность и временный характер этих мер, довольно большие церковные группы отреагировали на эти решения резко отрицательно. Трудно сказать, насколько многочисленны монастыри и приходы, отказавшиеся следовать указаниям Священного синода. В большинстве случаев это было тихое, молчаливое, но в целом довольно успешное сопротивление церковной власти.

В апреле 2020 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека направил обращения к руководству судебных и следственных органов о необходимости минимизировать практику избрания меры пресечения в виде заключения под стражу. Данные обращения привели к положительному результату, в результате чего сократилось количество случаев избрания меры пресечения в виде ареста. Однако это практически не коснулось лиц, которым ранее была избрана мера пресечения в виде содержания под стражей, таким лицам, она, как правило, продлевалась.

Федеральная служба исполнения наказаний сообщила о значительном росте числа случаев заражения коронавирусом внутри системы исправительных учреждений. При этом сотрудники ведомства болеют куда чаще, чем заключенные.

По данным ФСИНРоссии, за последние десять дней количество заразившихся сотрудников выросло более чем на треть и достигло отметки в 980 человек. В то же время среди заключенных выявлено 238 случаев заражения.При этом уже успели выздороветь 87 человек из числа подозреваемых, обвиняемых, осужденных и 405 сотрудников ведомства. В сообщении ФСИН России говорится только о лабораторно подтвержденных случаях. Неизвестно, сколько переносчиков коронавируса в указанной системе находятся без достоверного диагноза.За время эпидемии в учреждениях и органах уголовно-исправительной системы было проведено более 52 тысяч тестов на COVID-19. В неблагополучных по коронавирусу регионах в учреждениях ФСИН России запретили свидания, вывоз заключенных в суды и на следственные действия, прием посылок [2].

Очевидно, что условия для соблюдения социальной дистанции при содержании под стражей и конвоировании фактически отсутствуют, а полноценные возможности для участия подозреваемых и обвиняемых в судебных заседаниях в режиме видео-конференц-связи (не говоря уже о возможности связи с родными и близким), по-прежнему отсутствуют. Положение подозреваемых и обвиняемых усугубляется ограничениями по приему посылок и передач, а в некоторых следственных изоляторах, например, в г. Москва, посылки и передачи вовсе не принимаются. Этот фактор особенно критичен для лиц, вынужденных соблюдать диету по медицинским показаниям.

Имели место сложности в работе интернет-магазинов, в частности отсутствовали определенные товары, были завышенные цены, регистрировались отказы подозреваемым и обвиняемым в тестировании на наличие Covid19, включая лиц с симптомами ОРВИ, ограничения в предоставлении прогулок, так, например, многих выводили на прогулку только один раз в 2-3 дня, что не могло отрицательно отразиться на их самочувствии.

В тех случаях, если пенитенциарная система не сможет собственными силами справиться со вспышкой коронавируса в колониях, заключенных смогут лечить в обычных больницах. Никто, в случае возникновения на территории колонии эпидемии, не оставит заключенных один на один с тюремным здравоохранением. При необходимости они будут вывезены в лечебные учреждения. Также учтены вопросы обязательного нахождения конвоя рядом с изолированными боксами, это будут перевозные помещения. Также есть специальные автомобили, на которых можно перевозить инфицированных из колонии на лечение в больницу [3].

В исправительных колониях Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО) ФСИН решили использовать музыкотерапию, чтобы успокаивать заключенных. Слушая классическую музыку, например, Иоганна Баха и Фридерика Шопена, осужденные нормализовали свой сон и избавились от раздражения. В колонии Нижнего Тагила заключенные зачитали рэп про коронавирус и записали видеоклип. Один заключенный сочинил текст и исполнил песню, а второй сыграл на баяне. Авторы трека дают оптимистичный прогноз по борьбе с коронавирусом. «Против вируса восстала вся планета. COVID-19, считай, что тебя нету» — поет исполнитель. В ролике показаны не только сами заключенные, но и сотрудники колонии. Все ходят в масках и перчатках, работникам на входе в учреждение измеряют температуру, в помещениях проводят регулярную дезинфекцию[4].

Особо уязвимыми оказалась та часть осужденных, которые освобождались из мест лишения свободы по концу срока и условно-досрочно. При освобождении они не получали никаких средств индивидуальной защиты, транспортных карт и пропусков, необходимых для передвижения к месту жительства. Эти проблемы требует немедленного правового реагирования, учитывая затяжной характер пандемии.

Уроки периода изоляции поставили как оперативные, так и системные задачи повышения защищённости отдельных категорий граждан. Какпоказала практика, проблемы соблюдения прав человекаи гражданина в период пандемии не снимаются, что, в свою очередь, требует повышения роли правозащитных институтов, как государственных, так и негосударственных, включения их в составы оперативных штабов. Правозащитные институты, являясь естественной частью системы социальной и правовой безопасности человека, помогают гражданам получить требуемую помощь, а органам власти всех уровней – увидеть реальную объективную картину происходящего, быть поближе к народу.

Литература

1. Православный фундаментализм. Приведет ли пандемия к расколу РПЦ [Электронный ресурс]URL: https://carnegie.ru/commentary/82167?mkt_tok=eyJpIjoiWm1RNVpUa3pOR1UxTVRnNSIsInQiOiJ3bkk0bVwvQjhxMkI1cW9Xc1dzK3hwNFY0YzlSUE40WU13SDQyWnUxWGUrakkxVnlCaTl5cXNZU3Y3WXVJNUVhVno0bEhRRCsrbjd4bkFYY3l6cUJUVVJDXC9cL1RKRzhaVlF1c2cwdXFjNGZmb05QQnNQRVlhUmN0dFJLTzh0TUpWQyJ9(дата обращения: 20 декабря 2020)
2. Коронавирус ускорил распространение среди заключенных в колониях и СИЗО [Электронный ресурс] URL:https://pasmi.ru/archive/270403/(дата обращения: 21 декабря 2020)
3. Заключенных в случае вспышки COVID-19 в колониях смогут лечить в обычных больницах [Электронный ресурс] URL: https://www.znak.com/2020-04-20/zaklyuchennyy_v_sluchae_vspyshki_covid_19_v_koloniyah_smogut_lechit_v_obychnyh_bolnicah(дата обращения: 21 декабря 2020)
4. В российских колониях решили успокаивать заключенных Бахом [Электронный ресурс] URL: https://news.rambler.ru/community/45150012-v-rossiyskih-koloniyah-reshili-uspokaivat-zaklyuchennyh-bahom/(дата обращения: 21 декабря 2020)

References

1. Pravoslavnyy fundamentalizm. Privedet li pandemiya k raskolu RPTS [Elektronnyy resurs]URL: https://carnegie.ru/commentary/82167?mkt_tok=eyJpIjoiWm1RNVpUa3pOR1UxTVRnNSIsInQiOiJ3bkk0bVwvQjhxMkI1cW9Xc1dzK3hwNFY0YzlSUE40WU13SDQyWnUxWGUrakkxVnlCaTl5cXNZU3Y3WXVJNUVhVno0bEhRRCsrbjd4bkFYY3l6cUJUVVJDXC9cL1RKRzhaVlF1c2cwdXFjNGZmb05QQnNQRVlhUmN0dFJLTzh0TUpWQyJ9(data obrashcheniya: 20 dekabrya 2020).
2. Koronavirus uskoril rasprostraneniye sredi zaklyuchennykh v koloniyakh i SIZO [Elektronnyy resurs] URL:https://pasmi.ru/archive/270403/(data obrashcheniya: 21 dekabrya 2020).
3. Zaklyuchennykh v sluchaye vspyshki COVID-19 v koloniyakh smogut lechit' v obychnykh bol'nitsakh [Elektronnyy resurs] URL: https://www.znak.com/2020-04-20/zaklyuchennyy_v_sluchae_vspyshki_covid_19_v_koloniyah_smogut_lechit_v_obychnyh_bolnicah(data obrashcheniya: 21 dekabrya 2020).
4. V rossiyskikh koloniyakh reshili uspokaivat' zaklyuchennykh Bakhom [Elektronnyy resurs] URL: https://news.rambler.ru/community/45150012-v-rossiyskih-koloniyah-reshili-uspokaivat-zaklyuchennyh-bahom/(data obrashcheniya: 21 dekabrya 2020).

КУНЦ Елена Владимировна, ведущий научный сотрудник ФКУ НИИ Федеральной службы исполнения наказаний России, доктор юридических наук, профессор. 125130, г. Москва, ул. Нарвская, 15А, стр. 1. E-mal: 73kuntc@mail.ru

KUNTS Elena Vladimirovna, Leading Researcher, PKU Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Doctor of Law, Professor. 125130, Moscow, st.Narva, 15A, p. 1. E-mal: 73kuntc@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210113
УДК 343.985

ПП № 1(80)-2021. с. 71—73

Мустафаев Р.К.

ВЫЯВЛЕНИЕ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕЖИМНЫХ И ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Mustafaev R.K.

IDENTIFICATION OF ILLEGAL TRAFFICKING IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES DURING REGULAR AND OPERATIONAL-SEARCH MEASURES

Преступные деяния в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ выявляются преимущественно по результатам оперативно-розыскной деятельности, в связи с чем, огромное значение для раскрытия преступления имеет оперативно-розыскная информация. Результаты оперативно-розыскной деятельности являются мощным инструментом в профилактике преступлений, связанными с незаконным сбытом наркотических средств и психотропных веществ. Однако, наличие ошибок и нарушений закона зачастую приводит к прекращению уголовного преследования в отношении реально виновных лиц или же ее смягчению. В этой связи необходимо использование рекомендаций для своевременной профилактики ошибок и нарушении закона со стороны сотрудников, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность в процессе выявлении незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ при проведении режимных и оперативно-розыскных мероприятий, а также их устранения законными способами.

Ключевые слова: *незаконный оборот, наркотические средства, психотропные вещества, оперативно-розыскная деятельность.*

Criminal acts in the sphere of illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances are detected mainly based on the results of operational-search activities, in this connection, operational-search information is of great importance for solving a crime. The results of operational-search activities are a powerful tool in the prevention of crimes related to the illegal sale of narcotic drugs and psychotropic substances. However, the presence of errors and violations of the law often leads to the termination of criminal prosecution against the really guilty persons or its mitigation. In this regard, it is necessary to use the recommendations for the timely prevention of errors and violations of the law by employees carrying out operational-search activities when detecting illegal trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances during security and operational-search activities, as well as their elimination by legal means.

Keywords: *illegal traffic, narcotic drugs, psychotropic substances, operational-search activity.*

Работники правоохранительных органов должны учитывать, что в тех местах, где находились лица, употребляющие наркотические средства или психотропные вещества, имеются всегда практически оставленные вещества и предметы, с помощью которых происходит приготовление наркотических средств в бытовых условиях. Кроме этого, имеются еще и запахи, концентрирующиеся в помещениях, имеющие непривычные оттенки, по которым можно определить вид применяемого наркотического средства.

Используя гласные силы и средства, не всегда удается выявить лиц, осуществляющих незаконный оборот наркотиче-

ских средств или психотропных веществ. В связи с чем, актуальной стала проблема, связанная с изучением поведения лиц, употребляющих наркотические средства и психотропные вещества в местах лишения свободы, и выявлением осужденных в исправительных учреждениях. Статистические данные разъясняют некоторые вопросы влияния образа жизни и наркотизации до осуждения на поведение в учреждениях уголовно-исполнительной системы, но вместе с тем, не получившие единообразного решения в теории и практике противодействия незаконному обороту наркотических средств или психотропных веществ.

Следует обратить внимание на то, что ранее исследователи отмечали значительное число лиц, употребляющих наркотические средства, приобщается в местах лишения свободы. Так, по данным Ш.Н Галиулина и С.Н. Пономарева, удельный вес таких лиц составил около 25% [3, с. 11]. Вместе с тем, результаты проведенного автором социологического исследования не подтверждают данный результаты, их число составляет 18%.

В условиях изоляции, как правило, меньше возможностей для приобретения, потреблении, хранения и других действий с наркотическими средствами, чем на свободе, следовательно, приобщение к потреблению наркотических средств осужденных является основополагающим фактором в формировании патологической личности и в совершении данными лицами преступлений в исправительных учреждениях, так и после освобождении из исправительною учреждения. Особую сложность в работе с осужденными представляет выявление лиц, употребляющих наркотические вещества. Оперативно-розыскная профилактика незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ в исправительных учреждениях состоит из нескольких этапов: 1) сбор информации о лицах, способных совершить противоправное деяние, достигается проведением оперативно-розыскных мероприятий посредством наблюдения, опроса, наведением справок, а также перепроверкой полученных сведений; 2) документирование фактов и обстоятельств, действий и различных поступков лиц, отбывающих наказание за незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ; 3) реализация на основе полученных данных, мероприятий профилактического характера включающие в себя: а) сдерживание объектов оперативно-розыскной деятельности от реализации преступных намерений; б) постановка на оперативный учет, с последующим проведением в отношении таких лиц воспитательной работы.

Наиболее распространенным способом передачи наркотических средств и психотропных веществ на территорию колоний является их «переброс», то есть когда виновное лицо перебрасывает сверток с наркотическим средством или психотропным веществом и иными запрещенными предметами через ограждение, а затем его подбирают осужденные. Но имеют место и случаи, когда пришедшие на свидание к осужденному лица пытаются пронести наркотики при себе, а иногда и в себе [5].

Сотрудники ФСИН в г. Санкт Петербурге обнаружили накануне сразу две попытки передачи наркотических средств заключенным. Обе запрещённые «передачи» не пропустили во время досмотра. В первом случае подозрения у сотрудников вызвала упаковка сыра. При её досмотре сотрудники обнаружили там посторонний объект в виде твердого коричневого вещества. Во второй ситуации проверка установила, что это был «гашиш» массой около двух с половиной грамм. У сотрудников зоны досмотра не вызвали доверия вафли. В упаковке со сладостями ухищренным способом разместились несколько полиэтиленовых свертков с серым порошком. Его изъяли и передали на изучение. Оказалось, что это был психотропное средство «амфетамин» массой 1,72 грамма. По факту данных случаев были организованы соответствующие проверки [2].

Каждый сотрудник исправительного учреждения должен знать ориентирующие признаки начала процесса наркотизации. Это могут быть необычная для хорошо известного человека работоспособность или наоборот, резкое снижение активности, не оправданные внешними данными раздражителями агрессивные вспышки или расслабленность. Особенно отличается поведение человека в период наркотического истощения, которое весьма трудно не заметить. В это время отмечается двигательная активность, злобность, потливость, дрожание конечностей и психические расстройства. Если же человек принимает наркотические средства продолжительное время, то у него появляются такие характерные внешние признаки, как истощение, облысение, морщины, выпадение зубов, желтоватый оттенок кожи.

Необходимо также обращать внимание на повышение активности дружеских жестов, появление в тумбочках шприцев,

игл, нагревательных приборов, следов уколов на руках и ногах, пятен крови на белье. Что касается общей характеристики поведения осужденных-наркоманов, то около половины из них (45,9 %) являются злостными нарушителями режима [1, с. 59], на что определенное внимание оказывает и вид потребляемых до осуждения наркотических средств или психотропных веществ. Результаты проведенного автором социологического исследования указывают на снижение, 8% подвергались дисциплинарным взысканиям, 11% затруднились ответить. Начальникам отрядов исправительных учреждений целесообразно иметь памятку о поведенческих характеристиках и основных диагностических признаках лиц, осужденных за незаконный оборот наркотических средств в среде осужденных. Это поможет своевременно выявлять и предупреждать наркотизм. Одной из форм изучения личности наркомана является беседа, в ходе которой следует использовать различные методы.

Димитровградец пытался доставить наркотики в колонию, но был задержан. За совершенное преступление суд приговорил его к 10 годам лишения свободы. Мужчина приобрел у контрагента 80 гр. гашиша и марихуаны, которые попытался передать территорию ИК-3. В ходе специальных мероприятий курьера задержали [4].

Таким образом, оперативные подразделения органов исполняющих наказания, для достижения поставленных задач, используют достаточный набор средств, находящийся в их расположении, который позволяет получать как открыто, так и тайно ту информацию, которая позволяет предупредить распространение данных преступлений в исправительных учреждениях, что становится возможным с помощью оперативно-розыскных мероприятий.

Литература

1.Алиев В.М. Личность преступника и наркомания. М., 1993. С. 59.
2.В двух исправительных учреждениях Петербурга нашли еду с наркотиками [Электронный ресурс] URL :https://nevnov.ru/489993-v-dvuh-ispravitelnyh-uchrezhdeniyah-peterburga-nashli-edu-s-narkotikami(дата обращения: 18 декабря 2020)
3.Галиулин Ш.Н., Пономарев С.Н. Исполнение лишения свободы в отношении наркоманов. Рязань, 1988. С. 11.
4. Димитровградец получил 10 лет за попытку доставить наркотики в колонию.[Электронный ресурс] URL :http://rupor73.ru/lenta-novostej/24028-dimitrovgradets-poluchil-10-let-za-popytku-dostavit-narkotiki-v-koloniyu(дата обращения: 19.12. 2020)
5.Наиболее распространенным способом передачи наркотиков на территорию исправительных учреждений является их перебрасывание через ограждение. [Электронный ресурс] URL: https://prokuratura-vrn.ru/?m=14&viewnews=2046(lfnf(дата обращения: 19.12.2020)

References

1.Aliyev V.M. Lichnost' prestupnika i narkomaniya. M., 1993. S. 59.
2.V dvukh ispravitel'nykh uchrezhdeniyakh Peterburga nashli yedu s narkotikami [Elektronnyy resurs] URL :https://nevnov.ru/489993-v-dvuh-ispravitelnyh-uchrezhdeniyah-peterburga-nashli-edu-s-narkotikami(data obrashcheniya: 18 dekabrya 2020).
3.Galiulin SH.N., Ponomarev S.N. Ispolneniye lisheniya svobody v otnoshenii narkomanov. Ryazan', 1988. S. 11.
4. Dimitrovgradets poluchil 10 let za popytku dostavit' narkotiki v koloniyu. [Elektronnyy resurs] URL :http://rupor73.ru/lenta-novostej/24028-dimitrovgradets-poluchil-10-let-za-popytku-dostavit-narkotiki-v-koloniyu(data obrashcheniya: 19.12. 2020).
5.Naiboleye rasprostranennym sposobom peredachi narkotikov na territoriyu ispravitel'nykh uchrezhdeniy yavlyayetsya ikh perebrasyvaniye cherez ograzhdeniye. [Elektronnyy resurs] URL: https://prokuratura-vrn.ru/?m=14&viewnews=2046(lfnf(data obrashcheniya: 19.12.2020.

МУСТАФАЕВ Рашад Камалович, подполковник полиции, заместитель начальника курса факультета подготовки иностранных специалистов Московского университета МВД России им. В.Я. Кикоть. 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12. E-mal: rashad-85@mail.ru

MUSTAFAEV Rashad Kamalovich, police lieutenant colonel, Deputy Head of the Course of the Faculty of Foreign Studies, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia V.Ya. Kikot. 117997, Moscow, st. Academician Volgin, 12. E-mal: rashad-85@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210114
УДК 343.32

ПП № 1(80)-2021. с. 74—76

Нечипоренко Г. А.

ТЕРРОРИЗМ: УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ И ПЕНИТЕНЦИАРНЫЙ АСПЕКТЫ

Nechiporenko G. A.

TERRORISM: CRIMINAL AND PENITENTIAL ASPECTS

Основополагающим документом, регулирующим вопрос борьбы с терроризмом, является Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»[4]. Действующий Федеральный закон регламентирует принципы противодействия терроризму, международное сотрудничество, полномочия органов по борьбе с терроризмом, порядок подготовки и проведения контртеррористических операций, а также другие вопросы противодействия терроризму. К числу недоработок данного нормативно-правового акта является то, что недостаточно уделено внимания вопросу профилактики терроризма. Любое преступление лучше предотвратить на ранних стадиях, чем бороться с возникшими последствиями. Следовательно, необходим анализ теоретических и практических аспектов, касающихся противодействия терроризму, как основного направления, деятельности государства с учетом не только уголовно-правового аспекта, но и пенитенциарного.

Ключевые слова: *терроризм, экстремизм, противодействие, пенитенциарные учреждения, преступление.*

The fundamental document regulating the fight against terrorism is the Federal Law of 06.03.2006 No. 35-FZ "On Countering Terrorism". The current Federal Law regulates the principles of countering terrorism, international cooperation, the powers of the counter-terrorism bodies, the procedure for preparing and conducting counter-terrorism operations, as well as other issues of countering terrorism. Among the shortcomings of this regulatory legal act is the fact that insufficient attention is paid to the issue of prevention of terrorism. It is better to prevent any crime in the early stages than to deal with the consequences that have arisen. Consequently, it is necessary to analyze the theoretical and practical aspects of countering terrorism as the main direction of the state's activities, taking into account not only the criminal law aspect, but also the penitentiary one.

Keywords: *terrorism, extremism, counteraction, penitentiary institutions, crime.*

Согласно Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ 01.12.2016 г. № 642, в качестве одного из приоритетов государственного развития признается противодействие терроризму и идеологическому экстремизму. Развитие указанных научных направлений предусматривает необходимое и достаточное научное обоснование.

Правильно выстроенная государственная, научная, социальная политика предполагает активное взаимодействие с уголовной, криминологической политикой государства, ориентированной на обеспечение национальной безопасности. Вместе с тем, одной из угроз национальной безопасности выступает терроризм и идеологический экстремизм.

Противодействия терроризму и идеологическому экстремизму уголовно-правовыми и иными средствами является одним из приоритетных направлений для данной отрасли российского права. Приведение отечественного законодательства РФ в соответствие с принципами международного права, внедрение положительного правового опыта иностранных государств, сочетание правоприменительной, профилактической и преду-

предительной деятельности положены в основу противодействия терроризму.

Отмечается неуклонный рост показателей преступлений террористического характера и экстремистской направленности. Разработка жизнеспособных и реализуемых на практике мер уголовно-правового, криминологического и уголовно-исполнительного характера по противодействию террористическому акту, содействию террористической деятельности, публичным призывам к осуществлению террористической деятельности приведет к сокращению данных преступлений.

По информации председателя Верховного суда РФ В. Лебедева, в России в 2020 г., за преступления террористической направленности осуждены 575 лиц, за преступления экстремистской направленности — 325 лиц.

В 2020 г. более 20 участников террористических ячеек нейтрализовали на Северном Кавказе, было задержано более 70 пособников бандитов, а также, более 480 граждан, находящихся в розыске. В конце 2020 г. в Национальном антитеррористическом комитете (НАК) информировали, что в России с начала года ликвидировали 49 боевиков. Всего в 2020 г. в стране было предотвращено 61 преступление террористической направленности, в том числе 41 теракт. В декабре 2020 г. Президент России В. Путин отметил, что российские спецслужбы должны продолжать решительную борьбу с терроризмом, которая уже позволила существенно сократить число преступлений подобного рода.

Многогранность и многоликость терроризма порождают разнообразные основания для его классификации. Как выделяет Ю.М. Антонян, существуют следующие виды: государственный, криминальный, военный, политический, религиозный, корыстный, «идеалистический», партизанский, националистический терроризм [1, с. 122]. Наиболее опасным является организованный терроризм, который наблюдается в пенитенциарных учреждениях. Проведение работы с осужденными, направленной на профилактику и предупреждение экстремизма и терроризма выражается в установлении детерминантов, проведении общественно-агитационных мер с использованием видео, аудио материалов, иных средств общественной агитации.

Ситуация в колониях улучшилась, но число нарушений еще велико. Нередко средства мобильной связи и с их помощью выход в интернет используются заключенными под стражу и осужденными для организации незаконных акций и создания общественного резонанса, оказания давления на администрацию учреждений в целях незаконного смягчения режима содержания.Принимаемые ФСИН России меры административного и технического характера, направленные на усиление режимных требований и повышение качества обыскных мероприятий, не всегда достаточно эффективны.

Президент Владимир Путин 9 марта 2021 г. подписал закон об обязанности сотовых операторов отключать связь в местах лишения свободы[3]. Согласно закону, операторы связи по письменному заявлению главы, заместителя главы ФСИН или руководителя территориального органа ФСИН обязаны прекратить обслуживание телефонных номеров, обнаруженных на территории колоний, лечебных исправительных учреждений и следственных изоляторов.

За попытку передачи телефона на режимной территории в 2018 г. было задержано более 5000 человек. Заключенные нередко используют мобильные телефоны для оказания давления на свидетелей, координации членов организованной преступной группы, находящихся на свободе, поставок запрещенных предметов и наркотиков, а также в экстремистских целях. В то же время необходимо по-прежнему требовать от соответствующих служб и должностных лиц уголовно-исполнительной системы принятия мер по обеспечению в полном объеме установленных законом режимных требований в местах лишения свободы.

Так, в одной из колоний, расположенной на территории Республики Калмыкия, при явном попустительстве сотрудников уголовно-исполнительной системы осужденными в период 2013–2014 г.г. было создано террористическое сообщество под названием «Джамаат», в состав которого вошли более 100 человек. Ими на протяжении ряда лет велась пропаганда идеологии запрещенной в РФ террористической организации ИГИЛ, участия в незаконных вооруженных формированиях и оказания им помощи. Все виновные лица установлены и привлечены к уголовной ответственности. В 2020 г. также возбуждены уголовные дела по фактам совершения преступлений террористической направленности в пенитенциарных учреждениях в Республике Хакасия, Красноярском крае, Архангельской, Мурманской, Омской и Псковской областях.

Вопросами соблюдения режимных требований, в том числе противодей-

ствия распространению экстремистской и террористической идеологии в учреждениях уголовно-исполнительной системы призваны заниматься соответствующие оперативные службы ФСИН России, МВД России и ФСБ России. Вместе с тем в ходе прокурорских проверках пенитенциарных учреждений этой проблематике не всегда уделяют пристальное внимание. К примеру, прокуратурой Чеченской Республики внесено представление начальнику исправительной колонии в связи с обнаружением в помещениях, в которых содержатся осужденные, литературы религиозного толка без отметки администрации учреждения о проверке на предмет принадлежности к экстремистским материалам. В исправительных учреждениях в Омской области применялся в работе устаревший перечень экстремистских материалов, в связи с чем, начальникам учреждений прокурором объявлены предостережения о недопустимости нарушений федерального законодательства о противодействии экстремизму.

Недостатки, связанные с ненадлежащей воспитательной, профилактической и иной работой с лицами, придерживающимися радикальных взглядов, их пропагандирующими и распространяющими, выявлялись прокурорами в учреждениях УИС в республиках Адыгея, Тыва, Краснодарском крае, Астраханской области, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре и Ямало-Ненецком автономном округе. Помимо учреждений уголовно-исполнительной системы в регионах есть учреждения прямого подчинения ФСИН, например, СИЗО-1 («Матросская Тишина») и СИЗО-2 («Лефортово») ФСИН России. Проверки в этих учреждениях прокурорами проводятся не менее одного раза в месяц с обязательным обходом жилых и иных помещений и опросом заключенных под стражу. Вместе с тем отдельные нарушения все же выявлялись и были связаны с привлечением к труду осужденных, оставленных для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию [4].

Литература

1. Антонян Ю.М. Криминология: учебник для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2016. – С. 122.
2. Генпрокуратура: ситуация в колониях улучшилась, но число нарушений еще велико [Электронный ресурс]URL: https://tass.ru/interviews/10392269(дата обращения: 21.01.2021).
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части прекращения оказания услуг связи на территории следственных изоляторов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Федеральный закон от 09.03.2021 № 44-ФЗ [Электронный ресурс] URL:https://pravo.ru/news/230007/?desc_search=(датаобращения: 14.03.2021).
4. Федеральный закон от 06.03.2006 N 35–ФЗ (ред. от 29.03.2010г.) «О противодействии терроризму» (ред. от 29.03.2010г.) // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.

References

1. Antonyan YU.M. Kriminologiya: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata. – M.: Yurayt, 2016. – S. 122.
2. Genprokuratura: situatsiya v koloniyakh uluchshilas', no chislo narusheniy yeshche veliko[Elektronnyy resurs]URL: https://tass.ru/interviews/10392269(data obrashcheniya: 21.01.2021).
3. O vnesenii izmeneniy v otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti prekrashcheniya okazaniya uslug svyazi na territorii sledstvennykh izolyatorov i uchrezhdeniy, ispolnyayushchikh ugolovnyye nakazaniya v vide lisheniya svobody: Federal'nyy zakon ot 09.03.2021 № 44-FZ [Elektronnyy resurs]URL:https://pravo.ru/news/230007/?desc_search=(dataobrashcheniya: 14.03.2021).
4. Federal'nyy zakon ot 06.03.2006 N 35–FZ (red. ot 29.03.2010g.) «O protivodeystvii terrorizmu» (red. ot 29.03.2010g.) // Sobr. zakonodatel'stva RF. – 2006. – № 11. – St. 1146.

НЕЧИПОРЕНКО Геннадий Анатольевич, заместитель руководителя аппарата оперативного штаба в Челябинской области. 454091, г. Челябинск, ул. Коммуны, д.70. E-mail: nga@mail.ru

NECHIPORENKO Gennady Anatolyevich, deputy chief of staff of the operational headquarters in the Chelyabinsk region. 454091, Chelyabinsk, ul. Commune, d.70. E-mail: nga@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210115
УДК 343.244 + 343.846
ПП № 1(80)-2021. с. 77—82

Щипанова Н. И., Сыромолотов В. Б.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ МАТЕРИАЛЬНОГО УЩЕРБА

Shchipanova N. I., Syromolotov V. B.

CRIMINAL-LEGAL ASPECTS OF COMPENSATION FOR MATERIAL DAMAGE

В статье рассматриваются проблемные вопросы применения законодательства по возмещению материального ущерба в рамках уголовного права. Проводится анализ влияния института возмещения ущерба на другие институты: наказание, освобождение от уголовной ответственности; сделана попытка определить социально-правовую природу возмещения ущерба. В статье приводятся возможные законодательные решения, касающиеся назначения наказания при смягчающих обстоятельствах, оснований применения условного осуждения и условно-досрочного освобождения от наказания.

Ключевые слова: *наказание, возмещение материального ущерба, условное осуждение, условно-досрочное освобождение.*

The article deals with the problematic issues of the application of legislation on compensation for material damage in the framework of criminal law. The author analyzes the impact of the institute of compensation for damage on other institutions: punishment, exemption from criminal liability, and attempts to determine the socio-legal nature. The article presents possible legislative decisions concerning the imposition of a sentence in extenuating circumstances, the grounds for the appointment of a suspended sentence and conditional early release from punishment.

Keywords: *punishment, compensation for material damage, conditional sentence, conditional early release.*

Конституция Российской Федерации провозглашает важнейший общественный институт защиту законом права частной собственности. Согласно п. 1 ст. 35 Конституции РФ право частной собственности охраняется законом [1].

Право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, охраняется целым рядом федеральных законов.

В уголовном праве немаловажное значение для охраны собственности имеют не только факт установления уголовной ответственности за посягательство на нее, но и возмещение материального ущерба, причинного потерпевшему.

Преступление против собственности традиционно составляют более половины всех выявленных преступлений в России, средний же удельный вес возмещения собственником материального ущерба составляет 30,8 %.

В зарубежном уголовном праве возмещение материального ущерба чаще всего именуется компенсацией и имеет различную правовую природу. Некоторые страны относят его к виду наказания (Индия, Киргизия), назначаемого как основное за не тяжкие преступления, либо как дополнительное. В Киргизии с 1997 года действует такой вид наказания, как «тройной айып». Суть его в том, что суд налагает на виновного тройное денежное или натуральное взыскание причиненного ущерба, при этом 2/3 взыскиваются в пользу потерпевшего, а 1/3 в пользу государства. Такое наказание существовало в этой стране еще до революции и применяется оно сейчас к лицам, впервые совершившим умышленное преступление, может быть как в денежном, так и в натуральном выражении [8, 326–329].

Другие страны (Литва, Австрия) возмещение ущерба относят к основаниям для освобождения от уголовной ответственности, Испания и Колумбия – к дополнительным последствиям совершен-

ного преступления, а современная Англия использует его в качестве альтернативы наказания.

УК РСФСР 1960 года возмещение ущерба рассматривал в трех аспектах [7]:

1. Как вид наказания, называя его «возложением обязанности загладить причиненный вред – ст. 21 УК РСФСР. Этот вид наказания был мягче, чем увольнение от должности, но строже чем общественное порицание, мог назначаться в качестве, как основного, так и дополнительного. Данное наказание имело три альтернативных формы в виде непосредственного устранения вреда своими силами, возмещение материального ущерба своими средствами или обязанности публично извиниться перед потерпевшим или членами соответствующего коллектива. Возмещение материального ущерба своими средствами назначалось в том случае, если размер ущерба не превышал 500 руб., а позднее не свыше пяти минимальных размеров оплаты труда. Если в установленный срок данное наказание не было исполнено, суд мог заменить его на исправительные работы, штраф или увольнение от должности. Материальный ущерб в этом случае, а также при наличии ущерба более 500 руб., взыскивался в порядке гражданского судопроизводства – ст. 32 УК РСФСР.

2. Добровольное возмещение причиненного ущерба в соответствии с п. 1 ст. 38 УК РСФСР признавалось обстоятельством смягчающим ответственность. Из смысла этой нормы следовало, что возмещение ущерба должно быть добровольным, полным или частичным. От размера возмещенного ущерба зависел вид и размер назначаемого наказания.

3. Возмещение ущерба могло рассматриваться как обязанность виновного, если суд назначал ему наказание в виде лишения свободы с отсрочкой исполнения приговора в порядке ст. 461 УК РСФСР и требовал в период отсрочки возместить причиненный ущерб. Неисполнения такой обязанности являлось основанием для отмены отсрочки, но только в том случае если суд устанавливал эту обязанность. В законе же возмещение ущерба не относилось к обязательным условиям применения отсрочки. Все другие случаи, связанные с добровольным возмещение ущерба виновным, служили оценкой его поведения после совершения преступления.

Действующий УК РФ значительно расширил сферу применения института возмещения ущерба, хотя при этом не повысил его эффективность. Нормы, касающиеся возмещения ущерба, являются разрозненными, бессистемными и противоречивыми.

В Уголовном кодексе не определено понятие «возмещение ущерба», его юридическая природа и виды. Например, ст. 1043 УК РФ называется «Возмещением причиненного ущерба» однако, по сути, определяет порядок и условия конфискации, а не понятие и механизм возмещения ущерба [2].

Другие нормы, затрагивающие этот институт, касаются отдельных правовых явлений и не стимулируют виновного к устранению негативных последствий совершенного преступления. Это проявляется в следующих направлениях:

1. Возмещение материального ущерба не является отдельным самостоятельным обстоятельством, порождающим определенные правовые последствия, а рассматривается как составная часть других институтов: деятельного раскаяния, примирения с потерпевшим и т. д.

2. Возмещение материального ущерба выступает обстоятельством смягчающим наказание и не дает право виновному на досудебное соглашение о сотрудничестве.

3. Добровольное возмещение ущерба является основанием для освобождения от уголовной ответственности лишь в экономических преступлениях, причинивших ущерб государству и юридическим лицам, в остальных случаях оценивается как характеризующее поведение лица, совершившего преступление – ст. 76^1 УК РФ.

Более подробно остановимся на зависимости назначения наказания и освобождения от него от факта добровольного возмещения ущерба.

Первоначальный текст ст. 62 УК РФ, закрепляющий порядок снижения максимальной санкции при смягчающих обстоятельствах, закреплял такую возможность только при наличии совокупности этих обстоятельств указанных в п. «и» и п. «а» ст. 61 УК РФ. Это означало, что суд снижал максимальную санкцию до 2/3 только в том случае, если лицо возместило ущерб и активно способствовало раскрытию преступления. Однако по инициативе Верховного Суда РФ данное законодательное положение стало применяться альтернативно при наличии любого из этих обстоятельств, что значительно снизило стимулирующую роль возмещения ущерба [4].

Так, 24.10.2020 г. приговором Южноуральского городского суда Челябинской области Б. была признана виновной по ч.

2 ст.159 УК РФ. Суд при назначении ей наказания учел как обстоятельства смягчающие наказания ее явку с повинной и назначил исправительные работы, хотя двум потерпевшим не был возмещен ущерб. А в п. «к» ч. 1 ст. 61 УК РФ законодатель не указывает, в каком объеме должен быть возмещен ущерб, что позволяет суду снижать максимальную санкцию даже при наличии его частичного возмещения [10].

Так, приговором Южноуральского городского суда Челябинской области 02.11.2020 г. Б. и К. были признаны виновными по ч. 4 ст. 160 УК РФ, сумма ущерба составила свыше 10 млн. руб., возмещено было на момент судебного заседания обоими подсудимыми 40 тыс. руб. Суд это учел как обстоятельство, смягчающее наказание. В данном случае решение суда основано на законе, поскольку сам факт возмещения причиненного ущерба имел место и не учитывать его, было бы нарушением закона [10].

Полагаем, что в таких ситуациях при применении ч. 1 ст. 62 УК РФ, возмещение ущерба должно быть полным, а ст. 61 УК РФ охватывать другие случаи неполного возмещения ущерба. Такую позицию Верховный Суд РФ мог бы изложить в своем постановлении, признав, что частичное возмещение ущерба учитывается при назначении срока и размера наказания, а полное возмещение ущерба служит основанием для снижения максимальной санкции до 2/3.

Еще одним фактором, стимулирующим возмещение ущерба, могло бы послужить законодательное установление обязанности возместить ущерб при применении уловного осуждения. В соответствии ст. 73 УК РФ обязанность возмещения ущерба не является обязательной и позволяет применять условное осуждение и при невозмещенном ущербе. Закон не обязывает виновного возместить ущерб и в период испытательного срока.

Так, 27.07.2020 г. Южноуральским городским судом Челябинской области Я. и Ч. были осуждены по ст. 160 УК РФ. Причиненный ими ущерб составил 933 037 руб. Ч. возместил ущерб в сумме 139 423 руб. т. е. всего 15%, но судом ему было назначено наказание с применением ст. 73 УК РФ. В то же время в ст. 74 УК РФ уклонение от возмещения ущерба рассматривается в качестве основания для продления испытательного срока или отмены уловного осуждения. Такое противоречие между уголовно-правовыми нормами делает невозможным их применение [10].

Думается, что законодательное закрепление обязательного возмещения ущерба в качестве условия применения ст. 73 УК РФ могло бы служить эффективным средством защиты прав собственника.

Анализ рассмотренных уголовных дел Златоустовским городским судом Челябинской области показывает, что в 2020 году к лишению свободы на определенный срок было осуждено 246 человек, за этот же год наказание было назначено условно 264 подсудимым. В 80 % случаев условного осуждения причиненный ущерб был возмещен только частично [9].

Заслуживает отдельного анализа вопрос о значении возмещения ущерба при условно-досрочном освобождении от наказания и при замене неотбытой части более мягким наказанием (ст.ст. 79, 80 УК РФ). Данные нормы обязывают суд при принятии решения учитывать, возмещен ли причиненный ущерб лицом в период отбывания им наказания. Обязательным условием при условно-досрочном освобождении и замене наказания более мягким является полное или частичное возмещение причиненного ущерба [5]. При этом объем частичного возмещения нигде не конкретизирован, что позволяет вносить символические суммы якобы в счет возмещения ущерба непосредственно перед принятием решения в соответствии со ст.ст. 79, 80 УК РФ. Несомненно, такая практика является порочной, не способной к защите прав потерпевших.

Типичным примером является решение Златоустовского городского суда Челябинской области об освобождении Д. от наказания в связи с заменой ему неотбытой части наказания более мягким. Д. приговором Челябинского областного суда от 23.04.07 был осужден по п. «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ к наказанию в виде лишения свободы сроком на 17 лет с отбыванием его в исправительной колонии строго режима [3]. Приговором удовлетворен гражданский иск матери убитого о взыскании с осужденного Д. солидарно с соучастником преступления А. материального ущерба 123 116 руб. и взыскании морального вреда с Д. 800 000 рублей и с соучастника преступления А. 700 000 руб.

В 2018 году осужденный Д. обратился в Златоустовский городской суд Челябинской области с ходатайством об изменении вида исправительного учреждения, в котором просил перевести его из исправительной колонии строгого режима для дальнейшего отбывания наказания в колонию-поселение. В обоснование заявленного ходатайства Д. указал, что за время отбывания наказания зарекомендовал себя с положительной стороны,

вину признал полностью, в содеянном раскаялся, за добросовестное отношение к труду и примерное поведение от администрации исправительного учреждения имеет поощрения. Представитель администрации исправительной колонии в судебном заседании ходатайство осужденного поддержал и охарактеризовал его с положительной стороны, сообщил, что за время отбывания в местах лишения свободы Д. не допускает нарушений установленного порядка отбывания наказания. Прокурор в судебном заседании полагал возможным удовлетворить ходатайство осужденного в связи с его примерным поведением. К моменту рассмотрения ходатайства Д. отбыл 2/3 срока назначенного наказания. Неотбытый срок наказания составлял 4 года 6 месяцев 6 дней. В суд была представлена справка о том, что осужденным Д. в счет возмещения ущерба погашено 197 677 руб., задолженность составляет 791 776 руб. 14.09.2018 г. Златоустовский городской суд Челябинской области постановил удовлетворить ходатайство Д. о переводе его из исправительной колонии строгого режима в колонию-поселение [6]. В 2020 году осужденный Д. снова обратился в Златоустовский городской суд Челябинской области с ходатайством о замене, неотбытой части наказания более мягким видом наказания в виде ограничения свободы. В обоснование ходатайства указал, что за время отбывания наказания он имеет поощрения, состоит в облегченных условиях отбывания наказания, трудоустроен. Вину признает полностью, действующих взысканий не имеет. Представитель администрации исправительной колонии не возражал против удовлетворения ходатайства осужденного Д. в связи с его раскаянием, охарактеризовал Д. с положительной стороны. Судом было установлено, что в пользу потерпевшей – матери убитого Д. удержано всего 83 371,28 руб., остаток невыплаченного ущерба 839 744,83 руб., что составляет менее 10 % от суммы причиненного ущерба. Несмотря на протест потерпевшей стороны, 22.10.2020 г. Златоустовский городской суд Челябинской области удовлетворил ходатайство осужденного Д. о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания в виде ограничения свободы.

Апелляционным постановлением Челябинского областного суда от 11.12.2020 г. по апелляционной жалобе потерпевшей (матери убитого), поданной в связи с выплатой осужденным Д. незначительной суммы в счет погашения иска, остатка в размере 839 744,83 руб. и в связи с его уклонением от погашения задолженности по иску, оснований для удовлетворения доводов апелляционной жалобы судебная коллегия не нашла, посчитала судебное решение законным, надлежаще мотивированным и основанным на исследованных материалах дела [9]. Основанием для замены оставшейся не отбытой части наказания послужило примерное поведение осужденного в исправительной колонии. Небольшой размер выплаты ущерба были признаны судом частичным возмещением вреда. В результате, принятое вопреки интересов потерпевшей стороны решение суда о замене наказания осужденному соответствует действующему законодательству.

При изучении уголовных дел о преступлениях, причинивших ущерб, наблюдаются системные типовые ситуации, когда платежи по искам потерпевших уплачиваются подсудимыми или их родственниками в небольшой сумме в сравнении с причиненным ущербом и только в преддверии направления ходатайства в суд о замене наказания, при этом осужденные ранее намерено не предпринимали действий, свидетельствующих об их сознательном стремлении к погашению иска. Письма-извинения и раскаяния, оформленные осужденными перед подачей в суд ходатайства о замене наказания, являются формальностью и действиями в личных интересах.

Выход из данной ситуации возможен либо путем разъяснения в Постановлении Пленума Верховного Суда понятия частичного возмещения ущерба не менее 2/3 от общего объема, либо изменения законодательного установления соответствующего условия освобождения лица от наказания.

При принятии судами решения об условно-досрочном освобождении от наказания или замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания осужденных закон не защищает интересы собственника и не использует возможность мотивировать осужденных к полному добровольному возмещению вреда, причиненного преступлением.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что законодательное совершенствование института возмещения ущерба может вестись в нескольких направлениях:

1. Четкое и полное определение его социально-правовой природы.

2. Возможное признание иной мерой уголовно-правового характера наряду с конфискацией и судебным штрафом.

3. Закрепление в качестве самостоятельного обязательного основания для досудебного соглашения о сотрудничестве, применении условного осуждения и освобождения от уголовной ответственности и наказания.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) // Официальный интернет-портал правовой информации – http://www.pravo.gov.ru. 04.07.2020.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации – http://pravo.gov.ru. 24.02.2021.
3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru. – 09.03.2021).
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2015 № 58 (ред. от 18.12.2018) «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. Февраль. 2016. № 2.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.04.2009 № 8 (ред. от 17.11.2015) «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. Июль. № 7.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2014 № 9 «О практике назначения и изменения судами видов исправительных учреждений» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.
7. Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. ст. 591. (Утратил силу с 1 января 1997 года (Федеральный закон от 13.06.1996 № 64-ФЗ)
8. Додонов В. Н. Сравнительное уголовное право. Общая часть. М.: Юрлитинформ, 2009. 446 с.
9. Аналитическая справка о работе Златоустовского городского суда за 2020 год – http://zlatoust.chel.sudrf.ru.
10. Аналитическая справка о работе Южноуральского городского суда за 2020 год – http://uurals.chel.sudrf.ru.

References

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.) (s popravkami) // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii – http://www.pravo.gov.ru. 04.07.2020.
2. Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 13.06.1996 № 63-FZ (red. ot 24.02.2021) // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii – http://pravo.gov.ru. 24.02.2021.
3. Ugolovno-ispolnitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 08.01.1997 № 1-FZ (red. ot 09.03.2021) // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii http://pravo.gov.ru. – 09.03.2021).
4. Postanovleniye Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 22.12.2015 № 58 (red. ot 18.12.2018) «O praktike naznacheniya sudami Rossiyskoy Federatsii ugolovnogo nakazaniya» // Byulleten' Verkhovnogo Suda RF. 2016. Fevral'. 2016. № 2.
5. Postanovleniye Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 21.04.2009 № 8 (red. ot 17.11.2015) «O sudebnoy praktike uslovno-dosrochnogo osvobozhdeniya ot otbyvaniya nakazaniya, zameny neotbytoy chasti nakazaniya boleye myagkim vidom nakazaniya» // Byulleten' Verkhovnogo Suda RF. 2009. Iyul'. № 7.
6. Postanovleniye Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 29.05.2014 № 9 «O praktike naznacheniya i izmeneniya sudami vidov ispravitel'nykh uchrezhdeniy» // Byulleten' Verkhovnogo Suda RF. 2014. № 7.
7. Ugolovnyy kodeks RSFSR (utv. VS RSFSR 27.10.1960) (red. ot 1992 g.) // Vedomosti VS RSFSR. 1960. № 40. st. 591. (Utratil silu s 1 yanvarya 1997 goda (Federal'nyy zakon ot 13.06.1996 № 64-FZ)
8. Dodonov V. N. Sravnitel'noye ugolovnoye pravo. Obshchaya chast'. M.: Yurlitinform, 2009. 446 s.
9. Analiticheskaya spravka o rabote Zlatoustovskogo gorodskogo suda za 2020 god – http://zlatoust.chel.sudrf.ru.
10. Analiticheskaya spravka o rabote Yuzhnoural'skogo gorodskogo suda za 2020 god – http://uurals.chel.sudrf.ru.

ЩИПАНОВА Надежда Ивановна, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: shchipanovani@susu.ru

SHCHIPANOVA Nadezhda Ivanovna, Associate Professor of the Department of Criminal and Penal Enforcement Law, Criminology South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, etc. them. IN AND. Lenin, 76. E-mail: shchipanovani@susu.ru

СЫРОМОЛОТОВ Вячеслав Борисович, подполковник полиции, старший оперуполномоченный по особо важным делам оперативно-розыскной части собственной безопасности ГУ МВД России по Челябинской области. 454000, Челябинск, ул. Елькина, 34. E-mail: syromolotov@yandex.ru

SYROMOLOTOV Vyacheslav Borisovich, Lieutenant Colonel of the police, senior operative for particularly important cases of the operational-search part of the internal security of the GU of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Chelyabinsk region. 454000, Chelyabinsk, str. Yelkina, 34. E-mail: syromolotov@yandex.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210116
УДК 343.351

ПП № 1(80)-2021. с. 83—87

Серова Е.Н, Красуцких Л.В.

КРИПТОВАЛЮТА КАК ПРЕДМЕТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

Serova E.N., Krasutskikh L.V.

CRYPTOCURRENCY AS A SUBJECT OF CRIMES IN THE AREA OF ECONOMY IN RUSSIAN AND FOREIGN CRIMINAL LAW

Сегодня появляется тенденция хранения людьми денежных средств в крупном размере в форме криптовалюты, а это значит, что появляются преступления, направленные на неправомерное завладение криптовалютой. В данной статье автор рассматривает предмет преступлений в сфере экономики. Авторы изучают точки зрения различных ученых на понятие «криптовалюта» и на понятие «предмет преступления». В статье исследуются влияние нового Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на изменение предмета преступлений в сфере экономики. Авторы изучают проблемы квалификации деяний по неправомерному завладению криптовалютой в Российской Федерации и за рубежом.

Ключевые слова: *криптовалюта, преступления в сфере экономики, предмет преступления, хищения, судебная практика.*

Today, there is a tendency that people have begun to store large amounts of money in the form of cryptocurrency, which means that there are crimes aimed at illegal acquisition of cryptocurrency. In this article, the author examines the subject of crimes in the economic area. The author studies the points of view of various scientists on the concept of cryptocurrency and on the concept of the subject of a crime. The article examines the impact of the new Federal Law "On Digital Financial Assets, Digital Currency and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" on changing the subject of crimes in the economic sphere. The author studies the problems of qualification of acts of illegal acquisition of cryptocurrency in the Russian Federation and abroad.

Keywords: *cryptocurrency, economic crimes, subject of crime, embezzlement, judicial practice.*

Хищения всегда будут являться актуальной темой для исследования, потому, что это одни из самых распространенных и динамично развивающихся видов преступлений. Если раньше было распространено хищение кошельков с наличными денежными средствами, а потом хищение безналичных денежных средств с банковских карт, то сейчас увеличивается количество хищений криптовалюты. Связано это с тем, что люди начали хранить денежные средства в крупных размерах в виде криптовалюты, а целью любого преступника является завладение наиболее ценным предметом.

Для исследования данной темы необходимо изучить понятие криптовалюты и понятие предмета хищения.

В теории существует множество точек зрения на понятие криптовалюты. Например, О.С. Беломытцева криптовалютой называет «цифровой актив, разновидность цифровой валюты, создание которой и контроль над которой осуществляются на базе технологии распределенного реестра с использованием криптографических методов защиты». При этом автор отмечает, что учет криптовалют проводится децентрализованным способом [2, С.26]. Существует иная точка зрения: В.Н. Калинин криптовалютой называет «новейший вид денежной валюты, кото-

рый представляет собой децентрализованный учёт цифровых активов, основанный на технологии блокчейн и использующий в процессе функционирования методы криптографии» [4, С. 37]. Исходя из обзора, проведенного Центральным банком РФ, криптовалюта — децентрализованная виртуальная валюта, основанная на математических алгоритмах и защищенная методами криптографии, выпуск которой осуществляется на основе распределенных реестров [7]. Таким образом, точек зрения на понятие криптовалюты много, но все они обладают определенными общими признаками:

– криптовалюта создается с помощью новых методов криптографии, то есть с помощью информационных технологий;

– криптовалюте свойственна децентрализованность;

– криптоваюта – новейший вид валюты.

Теперь необходимо изучить понятие предмета преступления. Но для этого необходимо указать, какие составы преступлений относят к хищениям.

Традиционно к ним относят следующие составы [1, С. 7]:

– кража (ст. 158 УК);
– мошенничество (ст. 159 УК);
– присвоение (ст. 160 УК);
– растрата (ст. 160 УК);
– грабеж (ст. 161 УК);
– разбой (ст. 162 УК).

Разумеется, составы, предусматривающие применение насилия, не относятся к неправомерному завладению криптовалютой. Так как их фактически невозможно реализовать. Поэтому особое внимание необходимо обращать на ст. 158-160 УК РФ.

Все вышеуказанные составы имеют общий предмет. Например, Ф.Р. Сундуров предметом преступления называет «элемент объекта преступления, то есть его материализованное выражение, то, на что воздействует преступник» [6, С. 80]. Е.В. Герасимова предметом хищения называет «предмет материального мира, к которому был приложен человеческий труд, обладающий определенной материальной ценностью и являющийся чужим по отношению к лицу, завладевшему им» [3, С. 17]. При этом в примечании к ст. 158 УК РФ указано, что хищение направлено на безвозмездное изъятие чужого имущества. То есть законодатель придерживается позиции, о том что предметом хищения является именно имущество. Таким образом, предмет хищения составляет предмет материального мира (имущество), на который посягает преступник.

Возникает вопрос – может ли быть предметом хищения криптовалюта? Для этого необходимо обратиться к ст. 128 ГК РФ, так как судебная практика стоит на принципиальной позиции о том, что предметом хищения могут быть лишь объекты, которые указаны в ст. 128 ГК РФ [8], в соответствии с которой к имуществу относятся наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество. Остальные объекты расцениваются как право на имущество и являются предметом не всех хищений, а только мошенничества. Однако, согласно п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ безналичные (электронные) денежные средства могут являться как предметом мошенничества, так и предметом кражи. Криптовалюты в перечне ст. 128 ГК РФ нет, потому что она не является объектом материального мира, ее невозможно физически изъять. К безналичным денежным средствам и бездокументарным ценным бумагам криптовалюта тоже не относится. Поэтому, если происходили хищения криптовалюты, то правоохранительные органы даже не могли возбудить уголовное дело, так как отсутствует предмет хищения, а предмет является составной и обязательной частью объекта уголовно-правовой охраны в хищениях, следовательно, отсутствует состав преступления. По возбужденным уголовным делам суды исключали криптовалюту из объема обвинения. Например, Петроградский районный суд Санкт-Петербурга вынес обвинительный приговор, но при этом кражу криптовалюты суд исключил из обвинения «в связи с отсутствием правового статуса». Преступники под видом сотрудников ФСБ вымогали у потерпевшего денежные средства и криптовалюту. Таким способом они завладели 5 млн. рублей в форме безналичных денежных средств и 55 млн. рублей в форме криптовалюты. Обвиняемых суд признал виновными только в вымогательстве, обязал возместить потерпевшему только 5 млн. рублей [9]. То есть, фактически можно похитить денежные средства в особо крупном размере в форме криптовалюты, при этом преступник может остаться безнаказанным. В приговорах по преступлениям, предусмотренных статьей 174 УК РФ картина иная. Из 21 приговора, 14 являются обвинительными. Но в данных составах преступлений предметом суды признают не криптовалюту, а денежные средства, которые были легализованы через криптовалюту. Объективная сторона состоит в конвертации криптовалюты в безналичные денежные средства, то есть в форме российского рубля, с использованием

специальных программ [5, С. 64, 77]. Поэтому многие авторы высказывали идеи о том, что необходимо создать специальный закон о криптовалюте, ввести поправки в ст. 128 ГК РФ, тем самым приравнять криптовалюту к имуществу.

Казалось бы в 2020 году ситуация изменилась в связи с принятием Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.07.2020 № 259-ФЗ (далее по тексту – закон о ЦФА). В данном законе дается определение понятию цифровая валюта, к которой законодатель относит не только криптовалюту, но и иные виды валют. В данном случае законодатель поступил очень грамотно, так как сегодня набирает популярность криптовалюта, а через 10 лет может возникнуть другой вид валюты, поэтому определение необходимо давать максимально широко, чтобы не приходилось вносить поправки в закон.

Но закон о ЦФА был принят не для защиты граждан от хищений либо иного неправомерного использования криптовалюты, а для того, чтобы граждане начали легализовывать свои доходы, которые они получают в виде криптовалюты, для того, чтобы государство знало истинную картину имущественного положения граждан. Это подтверждает тот факт, что законодатель приравнял цифровую валюту к имуществу только в рамках отдельных федеральных законах: «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», «О несостоятельности (банкротстве)», «Об исполнительном производстве», «О противодействии коррупции» (ст.ст. 17, 19, 21, 22 закона о ЦФА). То есть с принятием Федерального закона многое изменилось в гражданском праве, в гражданском процессе, но почти ничего не изменилось в уголовном праве, за исключением статей, предусматривающих ответственность за коррупционные преступления. Следовательно, криптовалюта не стала предметом кражи, а стала предметом коррупционных преступлений.

Необходимо указать на тот факт, что в судебной практике других государств дел о хищении криптовалюты не так много. В основном деяния квалифицируют либо как мошенничество, либо как растрату, потому что хищения совершают создатели криптовалютных бирж. Например, прокуратура Японии предъявила обвинения бывшему генеральному директору MtGox Марку Карпелесу – ему вменялось растрата сотен миллионов долларов в форме биткоинов. MtGox была крупнейшей торговой платформой по продаже биткоинов, однако после того, как глава этой платформы похитил биткоины, платформа была вынуждена объявить себя банкротом. Так как биткоины были вверены Марку Карплексу его деяния квалифицировали как растрату [10]. В 2020 году Парижский суд вынес приговор в отношении россиянина Александра Винника за совершение вымогательства и отмывания средств через основанную им криптовалютную биржу BTC-e. Лицо похищало данные электронных кошельков и переводило биткоины на свой счет [11]. Данная практика показывает, что хищение криптовалюты суды квалифицируют как вымогательство или отмывание доходов, полученных преступным путем. В большинстве случаев хищение криптовалюты происходит с помощью фишинговых схем, то есть создание сайтов-двойников, в таком случае преступникам вменяют фишинговое мошенничество, то есть мошенничество в сфере компьютерной информации.

Ярким и редким прецедентом было решение Верховного суда Калифорнии (США). В данном деле объективная сторона кражи криптовалюты была очень проста. Преступник, выдавая себя за настоящего владельца номера, говорил, что потерял или сломал SIM-карту, поэтому ему нужно перенести номера на новую SIM-карту. В итоге преступник получал полный контроль над номером жертвы и всеми сервисами, к которым тот привязан, а также одноразовым паролям, и к криптокошелькам. Обвинительное заключение по данному уголовному делу состояло из 21 пункта, в том числе, мошенничество, растрата, кража в особо крупных размерах, похищение личных данных и их изменение в обманных целях [12].

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что судебная практика по неправомерному завладению криптовалютой за рубежом неоднозначна. Суды по-разному квалифицируют деяния преступников. В некоторых случаях суды придерживаются позиции, что имело место такое преступление, как растрата. В других случаях органы предварительного следствия и суд квалифицируют деяние как мошенничество. Очень редко суды вменяют кражу. Иностранная судебная практика сложилась именно так, потому что очень сложно завладеть криптовалютой, не применив обман или введение в заблуждение, а если были использованы эти способы, то имеет место мошенничество, потому что криптовалюта

не материальна, поэтому просто так взять и присвоить ее невозможно, Также причиной такой квалификации служит тот факт, что третьим лицам очень сложно завладеть криптовалютой. Как правило, данные преступления совершают владельцы бирж, которым пользователи вверили свою собственность в виде криптовалюты, а это уже признак растраты.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что криптовалюту как предмет хищения российская судебная практика пока не признает. При этом, зарубежная судебная практика неправомерное завладение криптовалютой зачастую квалифицирует как мошенничество или растрату. Принятый закон о ЦФА не смог изменить судебную практику, поскольку только его норм недостаточно для того, чтобы признать криптовалюту имуществом в целом. Реалии требуют того, чтобы криптовалюту признали как предмет преступлений в сфере экономики, потому что в настоящее время увеличивается число случаев незаконного завладения криптовалютой.

Литература

1. Анистратенко А.В. Формы и виды хищений в системе преступлений против собственности// Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2010. №. 74. С. 5-9.
2. Беломытцева О.С. О понятии криптовалюты. Биткоин в рамках мнений финансовых регуляторов и контексте частных и электронных денег / О.С. Беломытцева // Проблемы учета и финансов. 2014. № 2(14). С. 26-29.
3. Герасимова Е. В. Предмет хищения в российском уголовном праве: автореф. … канд. юрид. наук: 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право М., 2006. 28 с.
4. Калинин, В. Н. Криптовалюта: опыт, состояние и перспективы // Материалы V международной научно-практической конференции «Инновационный и научный потенциал XXI века». Саратов: Центр профессионального менеджмента «Академия бизнеса», 2017. С. 35-44.
5. Немова М.И. Использование криптовалюты при легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем: анализ судебной практики //Уголовное право. 2019. №4. С.63-68.
6. Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. Ф.Р. Сундурова, И.А. Тарханова. М.: Статут, 2016. 751 с.
7. Обзор Банка России по криптовалютам, ICO и подходам к их регулированию. Москва. Декабрь 2017 г. // [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/36009/rev_ico.pdf (дата обращения: 16.03. 2021).
8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате»// Российская газета от 12 января 2008 г. № 4.
9. Суд не признал кражу биткоинов преступлением из-за отсутствия у них правового статуса // [Электронный ресурс] URL: https://roskomsvoboda.org/60723/ (дата обращения: 16.03.2021).
10. Японские власти обвинили CEO MtGox в присвоении средств// [Электронный ресурс].URL:https://forklog.com/yaponskie-vlasti-obvinili-ceo-mtgox-v-prisvoenii-sredstv/ (дата обращения: 15.03.2021).
11. Russian Sentenced to Jail in France for Money Laundering// [Электронный ресурс].https://www.themoscowtimes.com/2020/12/07/russian-sentenced-to-jail-in-france-for-money-laundering-a72268 (дата обращения: 15.03.2021).
12. US Blockchain Investor Terpin Awarded Over $75 Million in SIM Swapping Case// [Электронный ресурс]. URL: https://cointelegraph.com/news/us-blockchain-investor-terpin-awarded-over-75-million-in-sim-swapping-case (дата обращения: 14.03.2021).

References

1. Anistratenko A.V. Formy i vidy hishchenij v sisteme prestuplenij protiv sobstvennosti// Vestnik Volzhskogo universiteta im. V. N. Tatishcheva. 2010. №. 74. S. 5-9.
2. Belomytceva O.S. O ponyatii kriptovalyuty. Bitkoin v ramkah mnenij finansovyh regulyatorov i kontekste chastnyh i elektronnyh deneg / O.S. Belomytceva // Problemy ucheta i finansov. 2014. № 2(14). S. 26-29.
3. Gerasimova E. V. Predmet hishcheniya v rossijskom ugolovnom prave: avtoref. … kand. yurid. nauk: 12.00.08 – ugolovnoe pravo i kriminologiya; ugolovno-ispolnitel'noe pravo M., 2006. 28 s.
4. Kalinin, V. N. Kriptovalyuta: opyt, sostoyanie i perspektivy // Materialy V mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Innovacionnyj i nauchnyj potencial XXI veka». Saratov: Centr professional'nogo menedzhmenta «Akademiya biznesa», 2017. S. 35-44.
5. Nemova M.I. Ispol'zovanie kriptovalyuty pri legalizacii (otmyvanii) denezhnyh

sredstv ili inogo imushchestva, priobretennyh prestupnym putem: analiz sudebnoj praktiki //Ugolovnoe pravo. 2019. №4. S.63-68.
6. Ugolovnoe pravo Rossii. Obshchaya chast': Uchebnik / Pod red. F.R. Sundurova, I.A. Tarhanova. M.: Statut, 2016. 751 s.
7. Obzor Banka Rossii po kriptovalyutam, ICO i podhodam k ih regulirovaniyu. Moskva. Dekabr' 2017 g. // [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/36009/rev_ico.pdf (data obrashcheniya: 16.03. 2021).
8. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 30.11.2017 № 48 «O sudebnoj praktike po delam o moshennichestve, prisvoenii i rastrate»// Rossijskaya gazeta ot 12 yanvarya 2008 g. № 4.
9. Sud ne priznal krazhu bitkoinov prestupleniem iz-za otsutstviya u nih pravovogo statusa // [Elektronnyj resurs] URL: https://roskomsvoboda.org/60723/ (data obrashcheniya: 16.03.2021).
10. YAponskie vlasti obvinili CEO MtGox v prisvoenii sredstv// [Elektronnyj resurs]. URL:https://forklog.com/yaponskie-vlasti-obvinili-ceo-mtgox-v-prisvoenii-sredstv/ (data obrashcheniya: 15.03.2021).
11. Russian Sentenced to Jail in France for Money Laundering// [Elektronnyj resurs]. https://www.themoscowtimes.com/2020/12/07/russian-sentenced-to-jail-in-france-for-money-laundering-a72268 (data obrashcheniya: 15.03.2021).
12. US Blockchain Investor Terpin Awarded Over $75 Million in SIM Swapping Case// [Elektronnyj resurs]. URL: https://cointelegraph.com/news/us-blockchain-investor-terpin-awarded-over-75-million-in-sim-swapping-case (data obrashcheniya: 14.03.2021).

СЕРОВА Евгения Николаевна, студент 4 курса Юридического института, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: zhenya.serova@bk.ru

SEROVA Evgeniya Nikolaevna, 4th year student of the Institute of Law, South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, street name of V.I. Lenin, 76. E-mail: zhenya.serova@bk.ru

КРАСУЦКИХ Лидия Васильевна, кандидат юридических наук, доцент, кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: krasutckikhlv@susu.ru

KRASUTSKIKH Lidiya Vasilevna, PhD in Law, Associate Professor, Department of Criminal and Penal Law, Criminology, South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, street name of V.I. Lenin, 76. E-mail: krasutckikhlv@susu.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210117
УДК 343.139

ПП № 1(80)-2021. с. 88—93

Даровских О.И.

ПРИЗНАКИ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ «ОШИБКА» В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ, ОКАЗЫВАЮЩЕЙ ВЛИЯНИЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Darovskikh O.I.

SIGNS OF THE LEGAL CATEGORY "ERROR" IN A CRIMINAL PROCEDURE AFFECTING THE EFFECTIVENESS OF CRIMINAL PROCEDURAL ACTIVITIES

В статье рассматриваются точки зрения ученых на признаки и дефиницию понятия «ошибка» в уголовном судопроизводстве. Автор полагает, что данное понятие должно включать все признаки указанной правовой категории, отличающие ее от других понятий, таких как «правонарушение» и «злоупотребление правом». В статье автор обосновывает, что появление ошибок связано с действиями либо бездействием, которые допускаются участниками уголовного судопроизводства, совершенными непреднамеренно, или в результате добросовестного заблуждения, которые повлекли либо могут повлечь определенные неблагоприятные последствия и которые зафиксированы в специальном процессуальном акте.

Ключевые слова: *уголовное судопроизводство, правонарушения, ошибка, признаки ошибки.*

The article examines the point of view of scientists on the signs and definition of the concept of "error" in criminal proceedings. The author believes that this concept should include all the features of the specified legal category that distinguish it from other concepts such as "offense" and "abuse of law". In the article, the author substantiates that the appearance of errors is associated with actions or inaction that are committed by participants in criminal proceedings, committed unintentionally, or as a result of a good faith error, which entailed or may entail certain adverse consequences and which are recorded in a special procedural act.

Keywords: *criminal proceedings, offenses, error, signs of error.*

Надо отметить, что в настоящее время общество все более нетерпимо относится к неправосудным решениям судебных и следственных органов, независимо от причины их появления, поэтому выявление природы различных нарушений, допускаемых в уголовном судопроизводстве его участниками, имеет важное не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку позволяет их выявлять и устранять.

Несмотря на то, что законодатель не применяет в тексте уголовно-процессуального закона термин «ошибка», ученые достаточно часто используют данную терминологию, применимо именно к причинам вынесения незаконных, необоснованных решений.

К сожалению, следует признать, что в доктрине не выработано устойчивой общепризнанной дефиниции данного понятия. Более того, некоторые ученые отка-

зывались относить понятие «ошибка» к юридическим категориям, например З.Ф. Коврига в отношении такой категории как «ошибка» писала, что «едва ли имеет смысл вместо существующего традиционного понятия «правонарушение» вводить новые дефиниции, которые вряд ли окажутся более качественными и проясняющими суть вопроса» [9, с. 58]. Данного мнения придерживались и А.А. Васяев, и С.Б.Поляков [5, с. 9; 12, с. 5], по сути, отказываясь от использования указанного понятия «ошибка» в уголовно-процессуальной науке. Полагаем, что такой подход нельзя признать конструктивным, поскольку понятия «правонарушение» и «ошибка» – это не синонимы. Эти понятия обладают различным содержанием и в уголовном судопроизводстве имеют разные последствия. Профессор С.Г. Ольков также не признавал термин «ошибка» и не считал возможным его использование в уголовно-процессуальной деятельности. По его мнению, целесообразно «всегда оперировать термином «уголовно-процессуальное правонарушение», так как ошибка – не нарушение закона, не действие или бездействие, а отношение субъекта к объекту которое должно определяться через категорию вины» [11, с. 18-19]. С таким подходом к рассматриваемому нами понятию согласиться нельзя. Во-первых, ошибочные действия и решения могут приниматься в связи с добросовестным заблуждением, которое не предполагает наличие вины. Во-вторых, ошибка может выражаться, и как правило выражается именно в действиях и решениях в том случае если субъект правоотношений, например, следователь неправильно понимает или неправильно толкует норму закона, или неправильно воспринимает ситуацию и поэтому неправильно ее оценивает и поэтому его действия и решения, в которые они объективируются, могут быть признаны ошибочными. В качестве примера можно привести следующее уголовное дело по обвинению Р. в совершении хулиганских действий и грабежа, открытого похищения норковой шапки, принадлежащей участвующему в драке гр-ну Ш. Обвиняемый Р. не признавал себя виновным в совершении открытого похищения имущества гр-на Ш. и на допросе показал, что действительно принимал участие в драке 29 декабря около ресторана «Колос», после того как раздались крики «шухер» и «менты», он прекратил наносить удары, оглянулся, увидел подъезжавшую полицейскую машину и схватив с земли свою шапку, из меха норки, коричневую, побежал за угол здания, а затем пошел домой. О том, что шапка не его он узнал только на следующий день, когда за ним приехали сотрудники полиции и изъяли эту шапку, тогда-то он ее хорошо рассмотрел. Он согласен, что это не его шапка, так как она ему немного великовата, а его сидела на голове достаточно плотно, кроме того у него шапка практически новая, он приобрел ее и носил чуть более месяца, а в изъятой шапке были потёртости, свидетельствующие что ее носили не менее года или дольше. Его шапка слетела с головы во время драки, он не желал грабить Ш. убегая, в спешке он принял чужую шапку за свою, так как внешне они похожи, одного цвета и одного фасона. Если бы у него было время разглядеть какую шапку он поднял со снега, он бы сразу понял, что это чужая шапка, не стал бы ее брать, а стал бы искать свою. Свидетели-очевидцы показали, что видели, как убегая, Р. поднял с земли какую-то шапку. Допрошенный гр-н Ш. показал, что до начала драки у Р. на голове была меховая шапка из меха норки, его же шапка потерялась во время драки, кто ее забрал он не видел. Судом по данному эпизоду Р. был оправдан [17].

В науке можно встретить разные предложения относительно выработки дефиниции понятия «ошибка в уголовном судопроизводстве». Коллектив сотрудников НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной Прокуратуры РФ, под ошибками в уголовно-процессуальной деятельности понимали «незаконные и необоснованные действия следователя, которые по его ошибочному мнению являлись правомерными и направленными на обеспечение задач уголовного судопроизводства» [15, с. 7-8]. А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева и А.Г. Халиуллин сформулировали следующую дефиницию понятия «ошибка» это «неправильные действия или бездействия следователя, выразившиеся в односторонности и неполноте исследования обстоятельств дела, существенном нарушении уголовно-процессуального закона, неправильном применении уголовного закона повлекшие за собой принятие следователем неправильного итогового решения, незаконность и необоснованность которого были констатированы в соответствующем процессуальном акте прокурором либо судом» [14, с. 182]. Данное определение сложно принять еще и потому что в нем авторы пытались указать на конкретные обстоятельства, позволяющие признать ошибочными действия и решения следователя. Судебная практика много-

образнее и предполагает намного больше ситуаций, оцениваемых как ошибкой следствия.

В.И. Власов полагал, что «следственные ошибки – это любые непреднамеренные нарушения закона, недостатки и упущения, допущенные при возбуждении уголовных дел, всякая неправильность в процессуальной деятельности, в том числе и мыслительном процессе компетентного лица, носителя соответствующих прав и обязанностей». Соглашается с таким определением и Д.С. Сазин считая, что «ошибки государственного обвинителя, это нарушение норм уголовно-процессуального закона, выразившееся в неисполнении либо ненадлежащем исполнении его требований и затрудняющее достижение назначения уголовного судопроизводства» [6, с. 14-15; 13, с. 8]. А.М. Баранов, сформулировал следующее понятие процессуальной ошибки на предварительном следствии – это «непреднамеренное нарушение процессуального закона, выразившееся в неисполнении или ненадлежащем исполнении его требований следователем либо иным процессуальным органом и признанное таковым компетентным субъектом в соответствующем правовом акте» [3, с. 11]. По своей сути, данные определения вызывают возражения, поскольку ошибочные действия следователя могут быть вполне законными, хотя следует согласиться с тем, что ошибкой может быть только непреднамеренное, не умышленное нарушение закона, которое может быть выражено в его неправильном понимании, неправильном толковании.

Р.С. Белкин, определяя сущность ошибки указывает, что «именно добросовестное заблуждение отличает ошибку в судопроизводстве от профессиональных упущений, нарушений, должностных проступков и даже преступлений против правосудия. Всякое заведомо неправильное действие, суждение, нарушение установленных норм закона не является ошибкой и требует иного нежели на ошибку реагирования…» [4, с. 166].

Более правильно, на наш взгляд, подходит к понятию «ошибка» Н.Л. Гранат который предлагает следующее определение, это «…погрешность, неправильность, неверность, промах или действие, не приводящее к достижению поставленной цели. При этом предполагается, что искажение в познании или отклонение от цели допущены не преднамеренно, т.е. являются результатом добросовестного заблуждения… В качестве общего правила, на основе которого неправильные действия следователя должны считаться ошибкой, следует назвать отсутствие вины в тех ее классических формах, которые известны в теории права» [7, с. 57]. В данном определении ученого смущает утверждение, что ошибкой может быть «действие, не приводящее к достижению поставленной цели». Полагаем, что такие действия могут быть абсолютно правильные, т.е. их нельзя признать ошибкой, а причины того, что цель даже при правильных действиях не достигается, могут быть различные. Кроме того, чрезмерно многословное понятие сложно в применении поэтому вряд ли будет положительно принято юридической общественностью.

А.А. Ширванов давал определение «ошибки» – это «формально не противоречащее нормам уголовно-процессуального права деяние, совершенное в результате добросовестного заблуждения субъектом уголовно-процессуальных правоотношений в форме действия либо бездействия на любой стадии уголовного судопроизводства, которое путем лишения либо ограничения гарантированных законом прав участников уголовного судопроизводства или иным путем повлияло на законность, обоснованность или справедливость принимаемого по делу решения» [16, с. 8-12]. В этом определении обращает на себя внимание только законченность последствий совершения ошибки, на которую указывает автор «… или иным путем повлияло на законность, обоснованность…» (цитата), но допущенные на предварительном следствии ошибки не всегда влияют и на окончательные решения, принимаемые на следствии и на решения, принимаемые судом, их выявляют, устраняют, исправляют, но при этом допущенная ошибка остается таковой и влияет на эффективность уголовно-процессуальной деятельности. Такое же замечание можно высказать и в отношении авторских определений Г.А. Зорина и З.Ф. Ковриги.

По определению Г.А. Зорина, следственная ошибка – это «не достижение следователем запланированного результата вследствие избрания неадекватных форм деятельности при восприятии информации и ее переработке, оценке следственной ситуации и принятии решений, реализации принятых решений» [8, с. 285]. Сходную мысль высказывала и З.Ф. Коврига, которая считала, что следственно-судебная ошибка – это «…мера или действие, не приводящее к достижению поставленной цели, принятие неверного решения в уголовном судопроизводстве. Она полагала, что судебная и след-

ственная ошибка – это непреднамеренное искажение познания объективной действительности» [9].

Полагаем, что и при совершении определенного рода ошибок, результат может быть достигнут и допущенная ошибка на это не повлияет, хотя она может повлиять опять же на эффективность деятельности, так как потребуется её исправить, на что будет затрачено время, дополнительные усилия и прочее.

В предлагаемых авторами вариантах не всегда учитываются, либо не раскрываются все признаки, в полной мере характеризующие данное понятие.

Во-первых, это непреднамеренность лиц, допустивших ошибку в своих действиях либо бездействии. На добросовестное заблуждение совершенно правильно обращали внимание Р.С. Белкин, Н.Л. Гранат, А.А. Ширванов. Исследуя этимологию слова «ошибка», ученые указывали, что «данный термин не юридический, он заимствован из математической статистики и означает просчет, погрешность, промах, отклонение результатов измерений от истинных значений измеряемых величин» [1, с. 59]. Уже это, собственно, и предопределяет отсутствие вины у лиц ее допустивших и не позволяет признавать ошибку результатом преднамеренного действия либо решения. Ошибка – это недомыслие, заблуждение. В научной литературе ученые высказывали мысль, что ошибками необходимо считать вместо непреднамеренного заблуждения, добросовестное заблуждение [2, с. 87]. Не можем согласиться с данным утверждением, поскольку выражения «непреднамеренное заблуждение», и «добросовестное заблуждение» означают неумышленное искажение фактов [10, с. 172, 200, 578].

Во-вторых, ошибка в уголовно-процессуальной деятельности – это всегда неправильное действие либо бездействие, которое влечет очевидно неправильные результаты (неправильное промежуточное либо окончательное решение). Неправильным данные действия либо бездействия могут быть как по отношению к уголовно-процессуальному закону, так и уголовному закону и выражаться в нарушениях норм. Однако, полагаем, что ошибки по своей силе и значимости могут быть разные, те, которые влияют на окончательное решение по уголовному делу на законность, обоснованность и справедливость приговора и такие, которые на качество приговора не влияют, но требуют выявления и исправления по чисто формальным основаниям.

В-третьих, как мы уже обращали внимание, ошибка – это результат неправильных, непреднамеренных действий или бездействия должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, который проявляется в промежуточном либо окончательном решении. З.Ф. Коврига полагала также, что следственно-судебная ошибка может быть допущена только государственными органами и должностными лицами, осуществляющими производство по уголовному делу, ответственными за его законность и обоснованность и обеспечивающими права других участников процесса» [9]. В целом, соглашаясь с таким выводом ученого, хотелось только добавить, что на деятельность и ее результат в уголовном судопроизводстве оказывают влияние не только собственно ошибки самих должностных лиц, осуществляющих производство: судей, следователя, дознавателя, но и иных участников процесса, которые производство не осуществляют, а только участвуют в нем, например прокурор, руководитель следственного органа, эксперт, специалист. Ошибки этих участников процесса, могут влиять на ход процесса, если они не выявлены должностными лицами и своевременно не устранены их негативные, для хода расследования и рассмотрения уголовного дела, последствия. Например, ошибки, допущенные экспертом при составлении заключения, не выявленные и не устраненные следователем, а затем судом, могут повлечь ошибочные и промежуточные решения по данному делу и окончательное решение. Это бесспорно будет экспертная ошибка, но и одновременно и ошибка следователя либо судьи, которые проверяя и оценивая заключение эксперта как доказательство, не выявили ее и не предприняли мер для ее исправления. В доктрине уголовно-процессуального права достаточно часто ученые выделяют следственные и судебные ошибки, либо упоминают об экспертных ошибках.

В-четвертых, совершенная и своевременно не устраненная на досудебных стадиях процесса, следственная либо экспертная ошибка может трансформироваться в судебную, оказывая негативное влияние на окончательный результат по уголовному делу.

И, последнее, ошибками могут быть признаны действия либо бездействия, зафиксированные в специальном процессуальном акте должностным лицом. Это могут быть как постановления руководителя следственного органа, осуществляющего ведомственный контроль

за деятельностью и принимаемыми решениями следователя, постановления надзирающего за следствием прокурора либо постановления, определения суда.

Таким образом учитывая, указанные признаки ошибки, совершенной должностными лицами в период процессуальной деятельности, можно сформулировать следующую дефиницию данного понятия: ошибка, допускаемая участниками уголовного судопроизводства — это неправильные либо необоснованно совершаемые действия либо бездействие участвующего в уголовном судопроизводстве лица, непреднамеренно им совершаемые, зафиксированные в соответствующем процессуальном акте, не позволяющие признать уголовно-процессуальную деятельность эффективной, а также влияющее на законность, обоснованность и справедливость принимаемых решений.

Литература

1. Анашкин Г.З., Петрухин И.Л. Эффективность правосудия и судебные ошибки // Сов. государство и право. 1968. № 8. С. 59.
2. Аубакирова А.А. Следственные ошибки при формировании внутреннего убеждения: монография. Алматы: Центр деловой книги «Глобус», 2009. С. 87.
3. Баранов А.М. Процессуальные шибки, совершаемые на этапе окончания предварительного следствия и способы их устранения. Лекция. Омск, 1996. С.11.
4. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. М., 2001. С. 166.
5. Васяев А.А. Ошибки или нарушения уголовно-процессуального закона? // Адвокат. 2010. № 4. С. 9.
6. Власов В.И. Расследование преступлений. Проблемы качества. Саратов, 1988. С. 14-15.
7. Гранат Н.Л. Следственные ошибки понятие, виды и причины // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1983. № 76. С. 57.
8. Зорин Г.А. Теоретические основы криминалистики. Минск, 2000. С. 285.
9. Коврига З.Ф. Уголовно-процессуальная ответственность. Воронеж. 1984. 192 с.
10. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1991. С. 172, 200, 578.
11. Ольков С.Г. Уголовно-процессуальные правонарушения в российском судопроизводстве: автореф. дисс... докт. юрид. наук. М., 1994. С. 18-19.
12. Поляков С.Б. Отличие судебной ошибки от правонарушения судья // Адвокат. 2010. № 5. С. 5.
13. Сазин Д.С. Ошибки государственного обвинителя в уголовном судопроизводстве: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 8.
14. Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиуллин А.Г. Следственные ошибки, их причины и пути устранения на предварительном следствии и в суде // Вопросы борьбы с преступностью. 1988. № 46. С. 182.
15. Характер, причины и способы устранения ошибок в стадии предварительного следствия: методическое пособие. М., 1991. С. 7-8.
16. Ширванов А.А. Понятие ошибки в уголовном судопроизводстве и ее отличие от правонарушения // Российский следователь. 2005. № 7. С. 8-12.
17. Уголовное дело № 1-145/2017.

References

1. Anashkin G.Z., Petrukhin I.L. Effektivnost' pravosudiya i sudebnyye oshibki // Sov. gosudarstvo i pravo. 1968. № 8. S. 59.
2. Aubakirova A.A. Sledstvennyye oshibki pri formirovanii vnutrennego ubezhdeniya: monografiya. Almaty: Tsentr delovoy knigi «Globus», 2009. S. 87.
3. Baranov A.M. Protsessual'nyye shibki, sovershayemyye na etape okonchaniya predvaritel'nogo sledstviya i sposoby ikh ustraneniya. Lektsiya. Omsk, 1996. S.11.
4. Belkin R.S. Kriminalistika: problemy segodnyashnego dnya. Zlobodnevnyye voprosy rossiyskoy kriminalistiki. M., 2001. S. 166.
5. Vasyayev A.A. Oshibki ili narusheniya ugolovno-protsessual'nogo zakona? // Advokat. 2010. № 4. S. 9.
6. Vlasov V.I. Rassledovaniye prestupleniy. Problemy kachestva. Saratov, 1988. S. 14-15.
7. Granat N.L. Sledstvennyye oshibki ponyatiye, vidy i prichiny // Nauchnaya informatsiya po voprosam bor'by s prestupnost'yu. M., 1983. № 76. S. 57.
8. Zorin G.A. Teoreticheskiye osnovy kriminalistiki. Minsk, 2000. S. 285.
9. Kovriga Z.F. Ugolovno-protsessual'naya otvetstvennost'. Voronezh.
10. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. M., 1991. S. 172, 200, 578.
11. Ol'kov S.G. Ugolovno-protsessual'nyye pravonarusheniya v rossiyskom sudoproizvodstve: avtoref. diss... dokt. yurid. nauk. M., 1994. S. 18-19.
12. Polyakov S.B. Otlichiye sudebnoy oshibki ot pravonarusheniya sud'ya // Advokat. 2010. № 5. S. 5.

13. Sazin D.S. Oshibki gosudarstvennogo obvinitelya v ugolovnom sudoproizvodstve: avtoref. diss. kand. yurid. nauk. Saratov, 2012. S. 8.
14. Solov'yev A.B., Tokareva M.Ye., Khaliullin A.G. Sledstvennyye oshibki, ikh prichiny i puti ustraneniya na predvaritel'nom sledstvii i v sude // Voprosy bor'by s prestupnost'yu. 1988. № 46. S. 182.
15. Kharakter, prichiny i sposoby ustraneniya oshibok v stadii predvaritel'nogo sledstviya: metodicheskoye posobiye. M., 1991. S. 7-8.
16. Shirvanov A.A. Ponyatiye oshibki v ugolovnom sudoproizvodstve i yeye otlichiye ot pravonarusheniya // Rossiyskiy sledovatel'. 2005. № 7. S. 8-12.
17. Ugolovnoye delo № 1-145/2017.

ДАРОВСКИХ Ольга Игоревна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: darsvet@mail.ru

DAROVSKIKH Olga Igorevna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure, Criminalistics and Forensic Science, South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, st. Commune, 149. E-mail: darsvet@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210118
УДК 343.985(597)
ПП № 1(80)-2021. с. 94—98

Фам Ньы Хан

О ПРОБЛЕМАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В ПРОЦЕССЕ ДОКАЗЫВАНИЯ НА ОСНОВЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВЬЕТНАМА

Pham Nhu Han

ABOUT THE PROBLEMS OF THE USE OF EVIDENCE IN THE PROVISION PROCESS BASED ON THE LAW OF VIETNAM

В данной статье рассматриваются проблемы использования доказательств в процессе доказывания с целью раскрытия преступления, установления объективной истины, фактических обстоятельств совершенного преступления, так как орган, ведущий уголовное расследование, должен располагать доказательствами, подтверждающими преступление. Не во всех уголовных делах имеется достаточное количество доказательств, в том числе и на стадии расследования уголовного дела. Следовательно, обнаружение и сбор доказательств - это деятельность, которая проводится непрерывно, пока следственные органы не получат достаточно доказательств, чтобы обеспечить вынесение законного, обоснованного и справедливого приговора.

Ключевые слова: *процесс доказывания, доказательства, уголовно-процессуальный кодекс, преступник, уголовное дело.*

This article discusses the problem of using evidence in the process of proving the purpose of solving a criminal case, establishing objective truth and other factual circumstances about the crime committed, the body conducting the criminal investigation must have evidence confirming the nature of the crime. At all stages of criminal proceedings, not all cases have sufficient evidence, especially at the stage of a criminal investigation. Consequently, finding and collecting evidence is an ongoing activity until the investigating authorities obtain sufficient evidence to prove the truth of the case.

Keywords: *process of proving, evidence, the criminal procedure code, criminal, criminal case.*

Доказательства — это сведения, благодаря которым устанавливаются фактические обстоятельства, имеющие значение для раскрытия преступления. С помощью доказательств при расследовании необходимые факты выявляются, подтверждаются или опровергаются, например события, которых не было в действительности. Очевидно, что доказательства играют важную роль, являются единственным основанием, единственным средством доказывания в уголовном деле [1].

В ходе производства расследования уголовного дела следственным органам, прокуратуре и судам необходимо проверить все факты, имеющие отношение к совершенному преступлению, необходимо выяснить, что преступление имело место, установить конкретное лицо, совершившее это преступление. Все установленные факты должны соответствовать объективной реальности. Для этого судебное разбирательство должно опираться на достаточное количество необходимых доказательств.

Посредством доказательств, прокурор осуществляет свое право на обвинение в суде, чтобы поддержать обвинение, предъявленное подсудимому или смягчить уголовное наказание. Выявление и использование фактических обстоятельств дела должно проводиться на основании имеющихся доказательств, а также для решения других вопросов, относящихся к уголовному делу.

Посредством обнаружения, оценки, а также проверки достоверности имею-

щихся доказательств, орган, осуществляющий расследование по делу, может всесторонне и в полном объеме установить фактические обстоятельства, определить их соответствие действительности, то есть установить объективную истину. Процесс доказывания включает в себя работу с доказательствами на всех стадиях судопроизводства. Таким образом, доказательства играют большую роль в теории и практике уголовного судопроизводства. Правильное толкование данной теории является основой для правильного процесса сбора, исследования, проверки и оценки доказательств.

Как правило, в уголовном деле всегда остаются следы, которые проявляются в различных формах и имеют большое значение для установления виновности лиц. Следственные органы и прокуратура на основании собранных следов (доказательств) проводят расследование, привлечение к уголовной ответственности и судебное преследование. Согласно со ст. 64 уголовно-процессуальный кодекс Социалистической Республики Вьетнам 2015 г. (далее – УПК СРВ) [2] :

«1. Доказательства — это то, что реально, собрано в соответствии со порядком, установленном настоящим законом. Следственные органы, прокуратура и суды используют их в качестве доказательства для определения преступников и других фактических обстоятельств.

2. Доказательствами являются:

а) вещественные доказательства;

б) показания свидетеля, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика, гражданских лиц, имеющих права и обязанности, связанные с делом, которые арестованы, задержаны, обвиняются;

в) заключение эксперта;

г) протоколы следственных действий, судебных действий, и другие документы, предметы».

Итак, по существу, доказательством является существенная информация, документы или предметы действительности, посредством сбора, проверки и оценки которых, следственные органы, прокуратуры и суды расследуют и раскрывают уголовное дело в соответствии с законом. Согласно положениям УПК, эти сведения и документы могут считаться доказательствами по делу только тогда, когда они обладают достаточными тремя следующими свойствами:

– **Объективность:** то, что объективно и достоверно отражают обстоятельства произошедшего уголовного дела.

– **Относимость:** Имеет прямое или косвенное отношение к расследуемому делу. Такое отношение должна иметь внутреннюю причинно-следственную связь, то есть они должны являться результатом определенного действия или бездействия.

– **Законность:** Доказательства должны быть собраны, предоставлены, изучены, сохранены в установленном законом порядке. Это последовательность, обеспечивает их доказательственную ценность.

На практике, законность доказательств определяется посредством процесса доказывания при расследовании и судебном разбирательстве.

В процессе доказывания на всех стадиях судебного судопроизводства, сбор, использование и оценка доказательств тесно связаны. Оценка доказательств является условием и предпосылкой их использования. Использование доказательств — это повторная оценка доказательств. Если оценка доказательств не является правильной, она неизбежно приводит к ошибочным результатам при их использовании. Напротив, использование доказательств в ненадлежащих целях является ограничением оценочной деятельности доказательств [3].

Чтобы обеспечить эффективное использование доказательств в процессе доказывания уголовного дела, необходимо четко понимать цель их использования, а именно:

– На стадиях уголовного судопроизводства не всегда могут быть обнаружены достаточно доказательств для раскрытия расследуемого дела. Таким образом, обнаружение и сбор новых доказательств — это деятельность, которая осуществляется непрерывно до тех пор, пока у следственных органов не будет достаточно доказательств, чтобы установить истину по делу. Один из способов, используемых для сбора новых доказательств, является использование ранее собранных доказательств. С помощью показаний потерпевшего, возможно, выявить несоответствие в показаниях обвиняемого, в результате чего он должен признать себя виновным, сообщить о другом сообщнике, а также об имуществе, которое они похитили и скрывают.

– Доказательства которые были собраны в разное время взаимосвязаны, позволяют устанавливать непротиворечивость друг другу. В одном и том же случае доказательства могут быть собраны из различных источников, но все они связаны логическими диалектическими связями [4, с.169]. В процессе доказывания

необходимо проверять, оценивать и использовать все и основные и дополнительные доказательства в совокупности. Например, использование отпечатков пальцев преступников, оставленных на месте преступления, и показаний свидетелей для опровержения показаний, не присутствовавших на месте преступления обвиняемых.

В процессе доказывания на всех этапах расследования следственные органы должны использовать доказательства для принятия процессуальных решений. В соответствии со ст. 100 и 105 УПК СРВ, следователь (дознаватель) принимают решение о привлечении обвиняемого к уголовной ответственности только «При наличии достаточных оснований для определения того, что лицо совершило преступление».

В п. 1, п. 2 ст. 126 УПК СРВ «По окончании расследования следственный орган должен сделать заключение о возбуждении уголовного дела или делает вывод о расследовании или принимает решение о приостановлении расследования... ».

Ст. 162 УПК СРВ «При надзоре за расследованием, прокуратура наблюдает за соблюдением закона, осуществляет права судебного преследования, обеспечивает всестороннее и полное объективное расследование. При принятии процессуальных решений прокуратура должна проводить исследование, изучение и оценку всех доказательств, имеющихся в материалах дела, и окончательные решения должны основываться на достоверных доказательствах.

В п. 1 ст. 167 УПК СРВ уточняется: «в содержании обвинительного заключения должны быть указаны дата, время, месяц, год и место совершения преступления; способы, цель, преступные мотивы, последствия преступления и другие важные факты; доказательства определяющие вину обвиняемого, отягчающие и смягчающие уголовную ответственность; личность обвиняемого и все другие значимые в отношении дела обстоятельства. В заключительной части обвинительного заключения указывается состав преступления и примененные положения уголовного кодекса», или решение о возврате дела на дополнительное расследование, если в ходе изучения материалов дела установлено, что: «имеется недостаток доказательств, важных для дела, недостаток, который прокуратура сама не может устранить».

П. 1 ст. 168 УПК СРВ установил: «На стадии судебного разбирательства все выводы и окончательные решения суда также основываются на исследованных доказательствах. Например, решение суда должно быть основано на собранных доказательствах, проверенных и публично оцененных в суде. «В приговоре необходимо указать преступление, которое совершил подсудимый, вину и соответствующие доказательства, подтверждающие вину, совершил ли подсудимый преступление и, если подсудимый совершил преступление, по каким статьям и пунктам Уголовного кодекса, какие имеются отягчающие и смягчающие обстоятельства и как их следует оценивать.

П.3 ст. 224 УПК СРВ указал: если обвиняемый не совершил преступления, в приговоре должны быть четко указаны основания его оправдания, его невиновности и должно быть принято решение о восстановления его чести, законных прав и интересов. В заключительной части приговора должны быть указаны права участников обжаловать приговор».

П. 1 ст. 179 УПК СРВ определяет что: «В случае, если в материалах дела недостаточно доказательств для раскрытия преступления, суд не может приступить к судебному разбирательству. Судья может принять решение о возвращении дела на дополнительное расследование в случаях: «а) Когда необходимо дополнить дело важными доказательствами, которые не могут быть восполнены в суде».

Для надлежащего использования доказательств, исходя из оснований и требований законодательства и практики доказывания, субъекту, проводящему расследование и осуществляющему преследование, необходимо выполнить ряд принципиальных действий:

– соблюдать принципы всесторонности и полной объективности в уголовном судопроизводстве.

Следственные органы, прокуратура и суды могут использовать только те доказательства, которые были обнаружены и собраны в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Документы и сведения, собранные с помощью методов расследования и разведки, должны быть преобразованы в доказательства. Доказательства должны быть полностью проверены, должны обладать всеми тремя свойствами доказательств, должны соответствовать объективной реальности [5, с.213].

Следует отметить, что нельзя использовать доказательства без проверки и оценки для принятия процессуальных решений и подтверждения других доказательств. Доказательства следует использовать без предубеждений, субъектив-

ных, предвзятых мнений, нельзя придавать значение одним доказательствам, игнорировать другие, или придавать значение только использованию оригинальных доказательств, прямых доказательств, но игнорировать косвенные и не только использовать доказательства для обвинения, но и наоборот. При вынесении решения в судебном разбирательстве или по всем вопросам дела должны использоваться все доказательства в совокупности.

– При использовании доказательств необходимо соблюдать нормы закона.

Уголовно-процессуальное законодательство предусматривает: понятие доказательства, источники доказательства. При получении доказательств из предусмотренных законом источников, необходимо строго соблюдать нормы процессуального права. В частности, необходимо обратить особое внимание на субъективные факторы, например, легко фальсифицируются и изменяются показания участников уголовного дела.

– Получение и использование доказательств должно быть своевременным.

После обнаружения и сбора доказательств, следственным органам необходимо провести их исследование и оценку, чтобы обеспечить оперативность и своевременность последующих действий (проведения расследований, судебного преследования и вынесения судебных решений) для обеспечения требований борьбы с преступностью, предотвращения возможных преступлений и максимального причинения ущерба, немедленное задержание преступников, чтобы у них не было времени скрыть, уничтожить имущество, улики, стереть все следы или продолжать преступные действия.

– Вещественные доказательства должны использоваться много раз.

Нельзя уничтожить доказательства до принятия решения компетентным лицом в соответствии с положениями уголовно-процессуального кодекса. Доказательства не должны быть потеряны, изменены, повреждены или неправильно размещены на хранение. По уголовному делу процесс сохранения доказательства в большом количестве, часто является сложным, трудным [6, с. 86]. Тем не менее, необходимо строго соблюдать соответствующие положения УПК. Во всех случаях должна быть сохранена доказательная ценность и экономическая ценность доказательств для обеспечения использования доказательства неоднократно до окончания дела.

Таким образом, использование доказательств должно соответствовать принципам объективности, полноты и достаточности в уголовном судопроизводстве. Все граждане должно знать предусмотренные законом нормы обращения с доказательствами, сохранить их ценность с момента их обнаружения до момента их предоставления компетентным органам. При правильном понимании о положении доказательства участниками уголовного дела, их права и законные интересы могут быть защищены посредством использования доказательства.

Литература

1. Nguy n Ph ng Th o, Quy nh v ngu n ch ng c l d li u i n t trong B lu t T t ng H nh s 2015, T p ch tr ng i h c Lu t th nh ph H Ch Minh, S 5-2017/ Нгуен Фыонг Тхао, Положение об источниках доказательств в виде электронных данных в Уголовно-процессуальном кодексе 2015 г., Журнал юридического университета Хошимина, № 5-2017.
2. B lu t T t ng h nh s n c C ng h a x h i ch ngh a Vi t Nam, s : 101/2015/QH13 ng y 27.11.2015 /Уголовно-процессуальный кодекс Социалистической Республики Вьетнам №101/2015/QH13 27 ноября 2015 года.
3. Tr n V n H a, Ch ng c l d li u i n t v ch ng minh trong D th o B lu t t t ng h nh s (s a i), T p ch Ki m s t S 9-2015/ Чан Ван Хоа, электронные доказательства и доказывание в проекте пересмотрен Уголовно-процессуального кодекса, Журнал прокуратуры № 9-2015.
4. Tr n V n Luy n, Ph ng Th V c, B nh lu n khoa h c B lu t T t ng H nh s 2015, NXB C ng an nh n d n, H N i, 2018/ Чан Ван Луен, Фунг Тхе Вак, Научный комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу 2015 г., монография, Изд. Народной общественной безопасности, Ханой, 2018 г.
5. c H ng H , So s nh B lu t T t ng H nh s n m 2003 v i B Lu t T t ng H nh s n m 2015., NXB c ng an nh n d n, H N i, 2018/ До Дык Хонг Ха, Сравнение Уголовно-процессуального кодекса 2003 года с Уголовно-процессуальным кодексом 2015 года, монография, Изд. Народной общественной безопасности, Ханой, 2018 г.
6. V n ng, Thu th p, nh gi v s d ng ch ng c trong i u tra v n h nh s Vi t Nam hi n nay, Lu n n ti n s , Tr ng i h c C nh s t nh n d n, n m 2000/ До Ван Зыонг, Сбор, оценка и использование доказательств в расследовании уголовного дела во Вьетнаме сегодня, дисс., Университет народной полиции, 2000 г.

References

1. Nguyen Phuong Thao, Regulation on the source of evidence is electronic data in the 2015 Criminal Procedure Code, Ho Chi Minh City University of Law, Ho Chi Minh, 2017.
2. Code of Criminal Procedure of the Socialist Republic of Vietnam, No. 101/2015 / QH13 dated November 27, 2015.
3. Tran Van Hoa, Evidence is electronic data and proven in the Draft of the Criminal Procedure Code (amended), Journal of Procuracy No. 9-2015.
4. Tran Van Luyen, Phung The Vac, Scientific Commentary on the 2015 Penal Procedure Code, People's Public Security Publishing House, Ha noi, 2018.
5. Do Duc Hong Ha, Comparing the 2003 Criminal Procedure Code with the 2015 Criminal Procedure Code, People's Public Security Publishing House, Ha noi, 2018.
6. Do Van Duong, Collecting, Assessing and Using Evidence in Investigating a Criminal Case in Vietnam today, Doctoral Thesis, People's Police University, 2000.

ФАМ Ньы Хан, адъюнкт кафедры уголовного процесса, Волгоградская академия МВД Российской Федерации. 400089, Россия, г. Волгоград, ул. Историческая, 130. Email: Cavoi89@yandex.ru

PHAM Nhu Han, Postgraduate of the Department of Criminal Procedure, Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. 400089, RussiaVolgograd, st. Historical, 130. Email: Cavoi89@yandex.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210119
УДК 343. 137.2 + 343. 131

ПП № 1(80)-2021. с. 99—101

Дьяконова В.В.

О СООТВЕТСТВИИ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТИ СОКРАЩЕННОГО ПОРЯДКА СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Dyakonova V. V.

ON COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF LEGALITY OF THE REDUCED PROCEDURE FOR CRIMINAL PROCEEDINGS

В данной статье исследуются пределы и реализация принципа законности в сокращенном порядке судебного разбирательства, предусмотренном гл. 40 УПК РФ, соотношение понятий законность и законный. Рассматриваются положения УПК РФ, которые содержат требования общего характера к судебному разбирательству по уголовным делам, применительно к сокращенной форме судебного разбирательства. А также, специальные нормы, регулирующие производство в особом порядке, на предмет их соответствия положениям принципа законности. Исследование указанных вопросов способствует обоснованному выводу о соответствии сокращенного судебного разбирательства принципу законности и законности существования данной процедуры в отечественном уголовном процессе.

Ключевые слова: *особый порядок судебного разбирательства, сокращенное производство, законность, пределы действия принципа законности, соблюдение требований уголовно-процессуального законодательства, тождественность значений слов законность и законный.*

This article examines the limits and implementation of the principle of legality in the abbreviated procedure of judicial proceedings provided for in Chapter 40 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, the relationship between the concepts of legality and lawful. The article considers the provisions of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, which contain general requirements for the trial in criminal cases, in relation to the abbreviated form of the trial. And also, special rules regulating the production in a special order, for their compliance with the provisions of the principle of legality. The study of these issues contributes to a reasonable conclusion about the compliance of the shortened trial with the principle of legality and the legality of the existence of this procedure in domestic criminal proceedings.

Keywords: *special procedure of judicial proceedings, reduced production, legality, limits of validity of the principle of legality, compliance with the requirements of criminal procedure legislation, the identity of the meanings of the words legality and lawful.*

Заслуживающим внимания является извечно актуальный вопрос о законности и механизме реализации аналогичного принципа, пределах его действия при производстве по уголовным делам. Особую актуальность исследование данного вопроса приобрело в связи с введением в уголовное судопроизводство дифференцированных форм и поставило под сомнение законность существования сокращенных процедур, а также, соответствия специальных норм общим требованиях уголовно-процессуального законодательства России.

Так, содержание принципа законности закрепляет в статье 7 УПК РФ, что органы уголовной юрисдикции и суд не вправе применять федеральный закон, противоречащий УПК РФ и в случае установления такого несоответствия, должны принимать решения в соответствии с УПК РФ. Часть 4 ст. 7 указывает, что определения

суда, постановления судьи, прокурора, следователя, дознавателя должны быть законными, обоснованными и мотивированными. Часть 3 ст. 7 УПК РФ устанавливает санкцию за нарушение норм УПК РФ органами и должностными лицами, ведущими судопроизводство по уголовному делу – признание недопустимыми доказательств, полученных таким путем.

Исходя из содержания ст. 7 УПК РФ можно констатировать, что требования этой статьи относятся только к органам и должностным лицам, уполномоченным осуществлять уголовное судопроизводство, реализуя принцип законности путем надлежащего исполнения своих обязанностей в соответствии с действующим уголовно-процессуальным кодексом РФ. Таким образом, действие принципа законности, в этой части, распространяется на особый порядок судебного разбирательства так же, как и на общий и ничем не отличается от механизма реализации этого положения закона в общем порядке. Так, суд, учитывая мнение обвиняемого, обвинителя и потерпевшего по поводу рассмотрения уголовного дела в порядке главы 40 УПК РФ, руководствуется требованиями ст. 314 - 315 УПК РФ. Рассмотрение и разрешение уголовного дела в судебном заседании проводится в соответствии со ст. 316 УПК РФ, которая регламентирует порядок проведения судебного заседания и особенности постановления приговора.

При разрешении уголовных дел в порядке особого производства, судья имеет право принять одно из двух решений, в соответствии с действующим законодательством, подводящее итог судебному разбирательству - вынести обвинительный приговор или прекратить производство по уголовному делу. Как видно из содержания ч. 4 ст. 7 УПК РФ, указание на то, что приговор суда должен быть также как и другие процессуальные решения, законным, обоснованным и мотивированным в данной статье вообще отсутствует. В связи с этим, считаю необоснованными мнения о невозможности вынесения законного решения при рассмотрении уголовного дела в порядке главы 40 в силу несоответствия данного производства рассмотрения уголовных дел «общим принципам права в нашем обществе», влекущего за собой «беззаконие и произвол» [1].

Указание закона на то, что приговор должен быть законным, обоснованным и справедливым, содержится в ч. 1 ст. 297 УПК РФ. Часть 2 ст. 297 УПК РФ также раскрывает содержание части 1, а именно, отвечает на вопрос о том, какой приговор признается законным, обоснованным и

справедливым, и дает исчерпывающий ответ - который постановлен в соответствии с требованиями УПК РФ и уголовного закона. Можно ли считать положения ст. 297 УПК РФ как конкретизирующие содержание принципа законности и составляющие его часть? Для того, чтобы ответить на поставленный вопрос обратимся к толкованию значения слова «законность». Законность означает соблюдение законов, положение, при котором общественная жизнь и деятельность обеспечивается законами. Еще одно значение слова «законность» тождественно слову «законный», т.е. согласный с законом, основывающийся на законе [2].

Исходя из этого, можно сделать два вывода. Первый - о тождественности значений слов законность и законный. Второй – о том, что толкование значения слова законность адекватно содержанию законности в уголовно-процессуальном смысле. Значит, положения ст. 297 УПК РФ можно отнести к конкретизирующим содержание законности как принципа уголовного судопроизводства.

Рассматривая вопрос о законности постановления обвинительного приговора в порядке особого производства, с уверенностью можно сказать, что при четком и неукоснительном соблюдении норм процессуального и материального права, правильной оценки судом собранных по делу доказательств в данном порядке выносится приговор, обладающий по своей сути свойством законности, и в таком случае не нарушает принципиального положения законности. В случае возникших у судьи сомнений в вынесении законного обвинительного приговора, законодатель предоставляет ему право прекратить рассмотрение уголовного дела в порядке особого производства и перейти к разрешению уголовного дела по существу в общем порядке (п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.12.2006 г. № 60) [3].

Приговор суда не может быть законным, если он необоснован. Поэтому ч. 7 ст. 316 УПК РФ устанавливает, что судья постановляет обвинительный приговор в том случае, если он придет к выводу, что обвинение, с которым согласился подсудимый, обоснованно и подтверждается доказательствами, собранными по уголовному делу. Законодатель не указывает, в какой момент производства по делу судья должен сделать такой вывод. В судебном заседании доказательства не ис-

следуются, за исключением тех, которые характеризуют личность подсудимого, смягчают или отягчают его наказание (ч. 5 ст. 316 УПК РФ). Получается, что это реально осуществить только после удаления судьи в совещательную комнату для вынесения итогового решения по уголовному делу. Если судья при исследовании доказательств, собранных по делу, и их оценке усомнится в доказанности обвинения и правильности принятого на предварительном расследовании решения, а также установит, что по делу есть какие-либо обстоятельства, препятствующие вынесению обвинительного приговора, либо имеются основания для изменения квалификации содеянного, прекращения уголовного дела и (или) уголовного преследования, требующие исследование фактических обстоятельств дела и исследования дополнительных доказательств, то он выносит постановление о прекращении особого порядка судебного разбирательства и назначении рассмотрения уголовного дела в общем порядке (п.3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.12.2006 г. № 60). В связи с этим, вынесение законного и обоснованного решения по делу гарантируется законом несмотря на то, что описательно-мотивировочная часть такого приговора, согласно ч. 8 ст. 316 УПК РФ, не содержит анализ доказательств и их оценку. Поэтому вынесение законного решения в большей степени зависит от профессиональной квалификации судьи и соответствующего исполнения им своих должностных обязанностей. Дополнительной гарантией соблюдения законности и вынесения правосудного решения в сокращенном производстве является принцип осуществления правосудия только судом, отражающий независимость и самостоятельность судебной власти при осуществлении разбирательства по уголовным делам (ч. 1 ст. 8 УПК РФ). Рассмотрение уголовных дел в порядке особого производства осуществляется судом в соответствии с общими правилами подсудности и другими требованиями ст. 8 УПК РФ.

Все изложенное выше, позволяет с достоверностью утверждать, что сокращенное судебное производство соответствует требованиям законности и решения суда, вынесенные посредством применения данной процессуальной формы, являются правосудными.

Литература

1. Петрухин И. Сделки о признании вины чужды российскому менталитету // Российская юстиция. 2001.№ 5. С.35.; Михайлов П. Сделки о признании вины - не в интересах потерпевших // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 37-38.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.12.20206 г. № 60 (ред. от 22.12.2015 г.) “О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел”// СПС «Консультант Плюс»
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1986. С. 179.

References

1. Petrukhin I. Sdelki o priznanii viny chuzhdy rossiyskomu mentalitetu // Rossiyskaya yustitsiya. 2001.№ 5. S.35.; Mikhaylov P. Sdelki o priznanii viny - ne v interesakh poterpevshikh // Rossiyskaya yustitsiya. 2001. № 5. S. 37-38.
2. Postanovleniye Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 05.12.20206 g. № 60 (red. ot 22.12.2015 g.) “O primenenii sudami osobogo poryadka sudebnogo razbiratel’stva ugolovnykh del”// SPS «Konsul’tant Plyus».
3. Ozhegov S.I. Slovar’ russkogo yazyka. Pod red. chl.-korr. AN SSSR N.YU. Shvedovoy. 18-ye izd., stereotip. M.: Russkiy yazyk, 1986. S. 179.

ДЬЯКОНОВА Виктория Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, кафедра уголовного процесса, ФГБОУ ВО “Уральский государственный юридический университет”, 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21; Кафедра права, Институт фундаментального образования Уральский Федеральный университет, ФГАОУ ВО «Уральский Федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина». 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19. E-mail: vdyakonova72@mail.ru

DYAKONOVA Victoria Victorovna, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Department of Criminal Procedure, Ural State Law University. 620137, Russia, Ekaterinburg, Komsomolskaya St., 21.; Department of Law INFO UrFU, Federal State Educational Institution “UrFU named after the first President of Russia B. N. Yeltsin”. 620002, Yekaterinburg. Mira str., 19. E-mail: vdyakonova72@mail.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210120
УДК 347.994
ПП № 1(80)-2021. с. 102—106

Герасимова Н.Н.

ОЦЕНКА ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Gerasimova N.N.

EVALUATION OF EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

В статье рассматриваются некоторые аспекты оценки доказательств по административным делам. Процесс доказывания в административном судопроизводстве представляет собой сложную процедуру установления обстоятельств по административному делу. Правильная оценка доказательств в последующем позволит обеспечить достичь задач административного судопроизводства, повлияет на качество (законность, обоснованность) вынесенного судебного решения, эффективность рассмотрения дела по существу. Процедура доказывания урегулирована нормами КАС РФ. При этом можно говорить, что вопросы доказывания не в полном мере отрегулированы КАС РФ, хотя до принятия КАС РФ процессуальные вопросы доказывания были уже достаточно разработаны в теории гражданского (или арбитражного) процессуального права. По настоящее время возникают дискуссии по определению субъектов оценки доказывания, определения внутреннего убеждения суда при оценке доказательств, установления обязательных субъектов доказывания и другие. В зависимости от категорий дел, рассматриваемых в административном судопроизводстве, невозможно установить общую совокупность критериев оценки доказывания по административным делам. Настоящая статья посвящена определению обязательных критериев оценки доказательств в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: *доказывание, оценка доказательств, административное дело, административное судопроизводство, внутреннее убеждение судьи, судебное усмотрение.*

The article discusses some aspects of the assessment of evidence in administrative cases. The process of proof in administrative proceedings is a complex procedure for establishing the circumstances in an administrative case. A correct assessment of evidence in the future will ensure that the tasks of administrative proceedings are achieved, will affect the quality (legality, validity) of the court decision, the effectiveness of the consideration of the case on the merits. The proof procedure is regulated by the norms of the CAS RF. At the same time, we can say that the issues of proof are not fully regulated by the CAS RF, although before the adoption of the CAS RF the procedural issues of proof were already sufficiently developed in the theory of civil (or arbitration) procedural law. Until now, there are discussions on the determination of the subjects of the assessment of evidence, the determination of the internal convictions of the court in the assessment of evidence, the establishment of obligatory subjects of evidence, and others. Depending on the categories of cases considered in administrative proceedings, it is impossible to establish a general set of criteria for assessing evidence in administrative cases. This article is devoted to the definition of mandatory criteria for assessing evidence in administrative proceedings.

Keywords: *proof, assessment of evidence, administrative case, administrative proceedings, the judge's inner conviction, judicial discretion.*

Исследование института доказывания по административным делам не утрачивают своей актуальности в современный период их развития. Как такого определения института «доказывания» нормы Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) [1] не содержат. В теории процессуальных отраслей права сложилось общее определение - под доказыванием понимается совершение процессуальных действий судьи и лиц, участвующих в деле, по собиранию, представлению, исследованию и оценке доказательств по административному делу, с учетом их качественных характеристик (относимости, допустимости, достоверности и достаточности), для правильного разрешения дела и вынесения законного судебного акта.

Оценка доказательств является необходимым элементом доказывания по делу, предназначенным для определения фактических отношений между лицами, участвующими в административном деле, и на этой основе – вынесения законного и обоснованного решения по делу.

Статья 84 КАС РФ предусматривает общее правило оценки доказательств в административном судопроизводстве: суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании доказательств по административному делу.

Исходя из чего, можно выделяются основные правила оценки доказательств по административному делу: это – внутреннее убеждение суда; всесторонность и полнота, объективность и непосредственность исследования доказательств; принятие во внимание свойств доказательств, как относимость, допустимость, достоверность и достаточность доказательств.

Остановимся на рассмотрении некоторых правил и критериев оценки доказывания по административным делам.

Из смысла нормы, установленной ст. 84 КАС РФ следует, что оценку доказательств производит только судья. Но оценивает доказательства не только суд, в производстве которого находится административное дело.

В совершение процессуальных действий по доказыванию, в том числе и оценку доказательств, активное участие принимают стороны и их представители. Согласно ст. 45 КАС РФ лица, участвующие в деле, и их представители вправе представлять и исследовать доказательства. Но при этом не регламентировано право участников процесса осуществлять оценку доказательств.

Лица, участвующие в деле, осуществляют различные процессуальные действия, в том числе заявляют ходатайства, дают объяснения по существу спора, обосновывают свои требования или возражения по заявленному иску, а для этого им необходимо осмыслить обстоятельства дела, оценить представленную информацию (или сведения), которая подтверждает эти обстоятельства, и обосновать доводы и представить свои выводы. Тем самым эти участники формулируют свое оценочное мнение по доказательствам.

Оценка доказательств по делу входит в общую совокупность всех процессуальных действий в доказывании и не является отдельным самостоятельным элементом. Она осуществляется практически на всех основных стадиях административного дела и является результатом таких действий суда и лиц, участвующих в деле, как собирание, представление и исследование доказательств. Обязательными участниками таких действий являются указанные участники процесса. Так, при предоставлении доказательств по делу административный истец и административный ответчик уже предопределяют значимость доказательства по делу, его допустимость и достоверность.

На стадии подготовки дела к судебному разбирательству невозможно собрать и представить доказательства без их предварительной оценки. Например, при предоставлении доказательств в обоснование требований административным истцом решается вопрос об относимости и достаточности доказательств. Предварительный этап оценки относиться к доказательствам, обосновывающим необходимость совершения отдельных процессуальных действий далее на стадии подготовки дела и самого судебного заседания. Также оценка доказательств проявляется и при разрешении судом ходатайств сторон, связанных, например, с истребованием доказательств. В этих случаях суд предварительно оценивает конкретное доказательство по вопросу его относимости, допустимости, а не оценивает совокупность доказательств.

На этапе исследования доказательств

происходит формирование оценочных суждений судьи, которые в последующем должны быть объективно отражены в решении суда. Важно отметить, что непосредственное восприятие некоторых доказательств возможно только в процессе исследования. Всестороннее исследование доказательств осуществляется в судебном разбирательстве и является важным этапом в формировании оценочных суждений судьи.

В судебных прениях участники процесса и их представители могут высказать свое мнение по оценке доказательств, которое будет заключаться в следующем: по исследованным доказательствам указать на значимость доказательств для рассматриваемого дела, применяя при этом свойства доказательств – относятся ли доказательства к делу, допустимы ли они при разрешении данного административного спора, соответствуют ли они реальности обстоятельствам спора, достаточно ли доказательств, исследованных по делу, для его рассмотрения и разрешения по существу. Также выступление сторон и их представителей может содержать просьбу к суду о критическом восприятии тех или иных доказательств и не принятии их во внимание при вынесении решения.

Таким образом, предварительную и завершающую оценку доказательств осуществляют все участники процесса, а окончательной оценки только суд, рассматривающий административное дело. Поэтому обоснованы утверждения Треушникова М.К., Решетниковой И.В., Иванова О.В., Фокиной М.А. о том, что оценочные действия проводит не только суд, но и лица, участвующие в деле [2].

Необходимо согласиться и с утверждением о том, что мнение лиц, участвующих в деле, их представителей по оценке доказательств носят вспомогательный характер, а оценочные суждения суда – властный, обязательный характер, т.к. находят свое отражение в судебном акте [3].

Законодатель закрепляет правило - суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению. Вместе с тем, внутреннее убеждение судьи является оценочным критерием. Под внутренним убеждением понимают, прежде всего, самостоятельное умозаключение судьи при разрешении дела. Данный критерий зачастую применяется именно в административном судопроизводстве, т.к. законодателем указывается на активную роль суда в доказывании по административным делам, при этом суд по своей инициативе может влиять на формирование объема доказательств (например, ст. ст. 63, 135 КАС РФ), на определение предмета доказывания по различным категориям административных дел (например, ст. ст. 209, 220, 231 КАС РФ), исследование доказательств при продолжении рассмотрения дела в случае отказа истца от иска (например, ст. ст. 46, 157 КАС РФ). Таким образом, суд в известной мере предопределяет оценку доказательств в последующем.

Вместе с тем, внутренне убеждение судьи при оценке доказательств не должно быть произвольным, а должно предусматривать установленные КАС РФ специальные правила доказывания по делу и соотносится с другими принципами оценки доказательств.

Позиция Верховного Суда РФ однозначна: возможность судить и выносить решения по своему внутреннему убеждению не даёт судьям права на произвольную оценку доказательств по делу (например: Постановление Верховного Суда РФ от 27.12.2019 № 46-АД19-28; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.09.2018 г. № 66-КГ18-15; пп. 24-26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; и другие акты Верховного Суда РФ).

Как указывают некоторые авторы, одним из ключевых принципов процессуального права является принцип свободной оценки доказательств. В разные периоды трактовка свободной оценки доказательств зависела от положений процессуального закона, предусматривающий порядок и условия доказывания в судопроизводстве.

Треушников М.К. указывает на два основных принципа оценки доказательств, отождествляя при этом свободную оценку доказательств и непредустановленность судебных доказательств [4].

Рыжов К.Б. дает весьма широкое определение принципа свободной оценки доказательств и указывает, что под ним подразумевается принцип судопроизводства, в обязательном порядке учитываемый судом для установления достоверности обстоятельств, лежащих в основе судебного акта, на основании критериев относимости, допустимости, полноты и непредустановленности, по своему внутреннему убеждению с целью своевременного и правильного рассмотрения дела [5]. Данный принцип охватывает и

внутреннее убеждение судьи, и непредустановленность доказательств.

Некоторые авторы утверждают об отсутствии абсолютно свободной оценки доказательств, аргументирую тем, что законодателем определены четкие границы преюдиции, доказательственной презумпции, правилами относимости и допустимости определенных доказательств, и другие условия [6].

Что касается оценки доказательств в административном судопроизводстве, то основным ее критерием является внутреннее убеждение суда. Но, исходя из положений КАС РФ, следует, что законодателем сознательно допускается полномочие суда на формирование объема доказательств, их качественных характеристик.

Суд принимает только те доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения дела (ст. 60 КАС РФ). Следовательно, относимость доказательства можно определить как его связь с обстоятельствами дела, которые необходимо установить для достижения цели судопроизводства. Таким образом, доказательство считается относимым, если выяснено, что факт, для установления которого оно привлекается, входит в предмет доказывания по делу и способно, с учетом его содержания, доказывать данный факт.

Не останавливаясь более подробно на других качественных характеристиках доказательств, следует все же их указать: это допустимость (ст. 61 КАС РФ), достоверность доказательств (ст. 84 КАС РФ).

В силу ч. 3 ст. 84 КАС РФ суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и их взаимосвязь между собой. Результаты оценки доказательств суд обязан отразить в своем решении, в котором приводятся доводы принятия одних доказательств в качестве средств обоснования выводов суда, другие доказательства отвергнуты судом, а также доводы, по которым одним доказательствам отдано «предпочтение» перед другими.

Оценка доказательств осуществляется на разных стадиях судопроизводства для установления соответствия доказательств указанным выше требованиям. Так, на стадии подготовки дела к судебному разбирательству проверяется относимость и допустимость доказательств. В судебном заседании эти характеристики доказательств могут быть опровергнуты путем представления других доказательств, по различным основаниям ходатайств сторон, по инициативе суда (ч. 2 ст. 61 КАС РФ). Лицо, участвующее в деле, в судебном заседании может заявить о фальсификации доказательства может быть опровергнута достоверность доказательства (ч. 2 ст. 77 КАС РФ).

Если рассматривать принцип непредустановленности судебных доказательств, то следует согласиться с некоторыми авторами в том, что норма ч. 2 ст. 84 КАС РФ декларативна [7], о чем указывают акты Верховного Суда РФ.

Так, в п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» предусмотрено, что в силу ч. 8 ст. 272 КАС РФ при установлении срока административного надзора за лицами, освобожденных из мест лишения свободы, суд не связан основаниями и доводами, изложенными в заявлении исправительного учреждения или органа внутренних дел. При обсуждении вопроса о продолжительности срока административного надзора за названными выше лицами суду надлежит учитывать сведения, характеризующие поведение административного ответчика в период и после отбывания наказания, его отношение к учебе и труду, характер совершенных им деяний и иные значимые для дела обстоятельства, что должно быть отражено в мотивировочной части решения.

Из пункта 13 Постановления Пленума Верховного Суда от 26.11.2019 № 50 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке» следует, что в ходе рассмотрения дела суд оценивает заключение комиссии врачей медицинской организации, историю болезни, иные медицинские документы по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании доказательств, имеющихся в административном деле.

Верховный Суд РФ указывает на применение судами общей юрисдикции тех или иных доказательств по определенным категориям административных дел, а зачастую (например, п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости») прямо указывает на не-

обходимость применения определенных доказательств.

Таким образом, оценка доказательств является важным элементом доказывания по административному делу, и, устанавливая критерии оценки доказательств, законодатель, прежде всего, обращается к суду, который дает окончательную оценку всем доказательствам, имеющихся в административном деле. Оценка доказательств представляет собой логическую мыслительную деятельность суда и участников процесса, однако по своей природе является процессуальной деятельностью, и это подтверждается тем, что доказывание осуществляется в соответствии с установленными законодателем нормами административного судопроизводства.

Литература

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. // Собрание законодательства РФ. - 2015. - № 10. - Ст. 1391
2. Решетникова И.В. Доказывание в гражданском процессе. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2012. - С. 104-105; Треушников М.К. Судебные доказательства. - 5-е изд., доп. - М.: Издательский Дом «Городец», 2016. - С. 164; Иванов О.В. Судебные доказательства в гражданском процессе: Курс лекций. - Вып 1. - Иркутск, 1974. - С. 112-113; Курс доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс. Административное судопроизводство / С.Ф. Афанасьев, О.В. Баулин, И.Н. Лукьянова [и др.]; под ред. д.ю.н., проф. М.А. Фокиной. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва: Статут, 2019. - С. 393.
3. Курс доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс. Административное судопроизводство / С.Ф. Афанасьев, О.В. Баулин, И.Н. Лукьянова [и др.]; под ред. д.ю.н., проф. М.А. Фокиной. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва: Статут, 2019. - С. 391-392.
4. Треушников М.К. Судебные доказательства. 5-е изд., доп. - Москва: Городец, 2016. - С. 174.
5. Рыжов К.Б. Принцип свободной оценки доказательств и его реализация в гражданском процессе. - М.: Инфотропик Медиа, 2012. - С. 32.
6. Коваленко А.Г. Критерии оценки доказательств в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. - 2011. - № 2. - С. 33.
7. Павленко К.А. Общие вопросы доказывания в административном судопроизводстве: монография. - М.: Прометей, 2019. - С. 107-108.

References

1. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii ot 08 marta 2015 g. // Sobraniye zakonodatel'stva RF. - 2015. - № 10. - St. 1391
2. Reshetnikova I.V. Dokazyvaniye v grazhdanskom protsesse. - 2-ye izd., ispr. i dop. - M.: Izdatel'stvo Yurayt; ID Yurayt, 2012. - S. 104-105; Treushnikov M.K. Sudebnyye dokazatel'stva. - 5-ye izd., dop. - M.: Izdatel'skiy Dom «Gorodets», 2016. - S. 164; Ivanov O.V. Sudebnyye dokazatel'stva v grazhdanskom protsesse: Kurs lektsiy. - Vyp 1. - Irkutsk, 1974. - S. 112-113; Kurs dokazatel'stvennogo prava: Grazhdanskiy protsess. Arbitrazhnyy protsess. Administrativnoye sudoproizvodstvo / S.F. Afanas'yev, O.V. Baulin, I.N. Luk'yanova [i dr.]; pod red. d.yu.n., prof. M.A. Fokinoy. - 2-ye izd., pererab. i dop. - Moskva: Statut, 2019. - S. 393.
3. Kurs dokazatel'stvennogo prava: Grazhdanskiy protsess. Arbitrazhnyy protsess. Administrativnoye sudoproizvodstvo / S.F. Afanas'yev, O.V. Baulin, I.N. Luk'yanova [i dr.]; pod red. d.yu.n., prof. M.A. Fokinoy. - 2-ye izd., pererab. i dop. - Moskva: Statut, 2019. - S. 391-392.
4. Treushnikov M.K. Sudebnyye dokazatel'stva. 5-ye izd., dop. - Moskva: Gorodets, 2016. - S. 174.
5. Ryzhov K.B. Printsip svobodnoy otsenki dokazatel'stv i yego realizatsiya v grazhdanskom protsesse. - M.: Infotropik Media, 2012. - S. 32.
6. Kovalenko A.G. Kriterii otsenki dokazatel'stv v grazhdanskom i arbitrazhnom protsesse // Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess. - 2011. - № 2. - S. 33.
7. Pavlenko K.A. Obshchiye voprosy dokazyvaniya v administrativnom sudoproizvodstve: monografiya. - M.: Prometey, 2019. - S. 107-108.

ГЕРАСИМОВА Наталья Николаевна, судья в отставке, доцент кафедры гражданского права и процесса, Институт государства и права ФГБОУ ВП «Тюменский государственный университет». 625001, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, дом 38. E-mail: nngerasimova@yandex.ru

GERASIMOVA Natalia Nikolaevna, a retired judge, associate Professor of civil law and process, Institute of state and law of the Federal STATE budgetary educational institution «Tyumen state University». 625001, Russia, Tyumen, St. Lenina, the house 38. E-mail: nngerasimova@yandex.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210121
УДК 35.08(430)
ПП № 1(80)-2021. с. 107—111

Дмитриева А.А., Сергеева П.А.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙСТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Dmitrieva A.A., Sergeeva P.A.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF A PUBLIC OFFICER IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT

В статье проводится анализ опыта Федеративной Республики Германии в области организации и правового регулирования института государственной службы. Проанализировав основные нормативные акты, определяющие административно-правовой статус государственного служащего, систему кадровой политики ФРГ, выделен ряд мер по совершенствованию модели государственной службы в Российской Федерации. В частности,обращено внимание навопросы необходимости совершенствованиямеханизма обучения государственных служащих, системы оплаты их труда, а также порядка продвижения по служебной лестнице.

Ключевые слова: *государственная служба, реформа, модель правового регулирования, кадровая политика.*

The study focuses on reviewing experience of the Federal Republic of Germany in organizing and regulating public service. Having analyzed the basic regulations defining the administrative and legal status of the public servant and the system of personnel policy of Germany, the author highlights a number of measures to improve the model of public service in Russian Federation. In particular, the author draws attention to the need of improvement of the system education, remuneration and promotion of public servants.

Keywords: *public service, reform, model of legal regulation, personnel policy.*

На сегодняшний день для России продолжает сохранять актуальность проблема формирования эффективной модели государственной службы. Большую роль в этом может сыграть изучение опыта других стран. Рассматривая конкретные правовые институты и механизмы, существующие в других странах, мы можем выявить их достоинства, адаптировать для рецепции в национальное законодательство или же выявить их недостатки, противоречия, избавив тем самым национальное законодательство от повторения аналогичных ошибок.

В контексте исследования современных моделей государственной службы представляется полезным изучить и по возможности перенять опыт других стран с федеративной формой государственного устройства. Для достижения указанных выше целей автор анализирует опыт ФРГ, так как Германия, как и Россия, представляет собой федеративное государство, законодательство которого содержит объемный и детализированный перечень норм, регулирующий вопросы государственной службы.

Как отмечает А.Г. Гуринович, «современная Германия – это не только добротные авто марки БМВ, стабильно крепкая национальная футбольная сборная, стройная судебная система, продуман-

ное дифференцированное налогообложение, эффективное правовое регулирование бюджетного процесса, но и в том числе престижная государственная служба» [3].

Детализированное нормативное регулирование – одна из отличительных характеристик государственной службы в Германии. Тот факт, что нормы, регулирующие данную сферу, содержатся не только в профильных законах, но и в Основном законе ФРГ, говорит о значимости института государственной службы. В соответствии с пп. 4 и 5 ст. 33 Основного закона ФРГ, государственные служащие связаны «узами публично-правовых отношений службы и верности». Более детализированное регулирование статуса чиновника содержится в Федеральном законе о чиновниках 1953 г. В данном законе определены принципы назначения чиновников, принципы их продвижения по службе, характеристики, которым чиновники обязаны соответствовать, а так же их права и обязанности.

Важными источниками являются законы «О жаловании чиновников» 1986 г., «Об оплате ежегодных отпусков» 1987 г., «О возмещении дорожных расходов федеральных чиновников, судей и военнослужащих» 1973 г., множество иных законов и правительственных распоряжений. Столь широкий перечень источников регулирования государственной службы говорит о том значении, которое Германия придает данному вопросу. §7 Закона о федеральных чиновниках содержит перечень требований к государственному служащему. Лицо, претендующее на государственную должность, должно быть немцем по национальности, иметь устойчивое финансовое положение. §7 гласит следующее: «Государственный служащий должен быть достаточно здоровым физически и морально». В России таких норм в законодательстве, к сожалению, не содержится.

Немецкие чиновники назначаются, трудовое соглашение при этом с ними не заключается [8]. Чиновники проходят конкурсный отбор, обязательным является прохождение испытательного срока – его длительность зависит от ранга чиновника. Минимальная длительность испытательного срока – 1 год, её сокращение запрещено [4]. Немецкие чиновники получают не заработную плату, а жалование, как военнослужащие.

В ФРГ отсутствует институт резерва кадров. Вместо этого предусмотрена специальная система карьерного роста, способствующая повышению талантливых служащих. М.Г. Стукало отмечает следующее: «Конкретное направление карьеры определяется правилами карьерной структуры, экзаменом и образованием, которые принимают форму распоряжения. Это распоряжение определяет требования по приему, процедуру отбора, образовательный процесс в подготовительной службе, процедуру проведения карьерного экзамена» [9]. Система продвижения по служебной лестнице детально регламентируется законодательством Германии. В её основе лежат такие принципы, как повышение квалификации служащих и постепенное продвижение [5]. В Германии нет понятия «резервный» сотрудник, при этом вся система продвижения служащих способствует повышению квалификации специалиста и построению службы с возможностью продвинуться на более высокую должность [1].

Чиновник назначается пожизненно. Завершить карьеру он может только по собственному желанию. Единственный возможный случай увольнения чиновника вопреки его желанию – явное злоупотребление своим служебным положением, доказанное в дисциплинарном разбирательстве.

Государственные служащие имеют право на получение жалования и защиту, ежегодный отпуск, а также отпуск, направленный на повышение уровня квалификации служащего. Чиновник имеет право на доступ к своему личному делу. Служащий в обязательном порядке информируется о жалобах или отрицательных заключениях касаемо его деятельности. Мнение чиновника на соответствующую жалобу или заключение заносится в его личное дело. Чиновник вправе в судебном порядке удостовериться или опровергнуть законность и обоснованность мер, принимаемых ведомством в его отношении [6].

Чиновник обязан быть беспристрастным, справедливым и добросовестным при выполнении своих должностных обязанностей. Служащий подлежит личной ответственности за неправомерное выполнение своих обязанностей.

Служащий обязан сохранять служебную тайну, он не вправе сообщать любому третьему лицу, включая чиновников иного ведомства, информацию, которая стала ему известна в процессе выполнения чиновником его служебной деятельности. Основываясь на изложенном немецком опыте, можно рекомендовать некоторые меры по совершенствованию государственной службы в Российской Федерации.

Во-первых, при реформировании го-

сударственной службы в России следует стремиться к формированию централизованной, более прозрачной системы оплаты труда лиц, состоящих на государственной службе. В Германии этот вопрос реализован путём формирования чрезвычайно простого порядка выплат служащим, включающего в себя: заработок, пособия, премиальные выплаты. Закон подробно регулирует вопрос повышения заработной платы по мере продвижения служащего. За осуществление чиновником обязанностей, требующих больший вклад и относящихся к более высокому уровню, обязательной является выплата надбавки до 30%.

Пособия за сложные условия работы не подлежат учёту при расчете пенсии и при болезни. Премию выплачивают всего 10% служащих, большей частью за выдающиеся успехи в служебной деятельности[2]. В России система оплаты труда государственных служащих не лишена некоторых изъянов. В частности, большую трудность в расчете итоговой заработной платы чиновника представляет наличие множества дополнительных выплат и льгот.

Во-вторых, в Российской Федерации государственный служащий проходит обучение в следующих случаях: 1) для сохранения уже занимаемой должности. В таком случае повышение квалификации осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года; 2) повышение государственного служащего в должности. В контексте данного вопроса необходимо отметить, что в Российской Федерации не хватает реальных механизмов, способствующих качественному обучению сотрудников. В Германии же при центрах обучения имеются опекунские советы, а союзы работодателей, профессиональные союзы и ассоциации активно участвуют в управлении учебными заведениями.

В-третьих, важным условием мотивации для служащих является карьерный рост. В Российской Федерации сформировалось традиция продвижения «по старшинству». Оценка трудовой деятельности служащего во многом зависит от соответствия его деятельности положениям должностного регламента. В соответствии с действующим законодательством средствами оценки деятельности служащего являются аттестация, квалификационный экзамен. Представляется, что это недостаточно. В Германии существует следующий принцип – когда качественные характеристики выполнения функций служащего находятся на высоком уровне, он продвигается к следующему этапу в карьерной лестнице в два раза быстрее. Если же качество выполнение работы ниже требуемого, то повышения не будет, пока служащий не достигнет обозначенного уровня [7]. Для применения данного принципа в Российской Федерации, видится необходимым осуществление построения порядка оценки трудовой деятельности и результатов выполнения должностных функций каждым служащим, а также создание перечня конкретных условий для продвижения по службе.

В-четвертых,коррупционные риски в Российской Федерации являются теми издержками, которые определяют статус чиновника как нарицательно-ругательный. В Германии же с коррупцией удаётся успешно бороться путём ужесточения законодательства на общеевропейском и национальном уровне. Также к коррупции немецкое общество в целом относятся негативно, что является результатом разъяснительной работы правительства и средств массовой информации.

В заключение отметим, что немецкая практика в области регулирования государственной службы не лишена определенных изъянов, что, тем не менее, не является поводом для ослабления интереса к ней. Изучение немецкого опыта в области регулирования рассматриваемых правоотношений поможет избежать возможных ошибок при проведении реформ государственной службы в Российской Федерации. При этом не возникает сомнений в том, что Российская Федерация должна, учитывая собственный исторический, культурный, экономический и политический опыт, разрабатывать методы, способные сконструировать эффективный институт государственной службы.

Литература

1. Абраменко А.В. Специфика кадровой политики в зарубежных странах с развитой экономикой. URL: http://scbist.com/xx3/20225-07-2012-specifika-formirovaniya-kadrovogo-rezerva.html (Дата обращения: 08.09.2020).
2. Васильева Е.И. Сравнительный анализ стимулирования государственных служащих: актуальный зарубежный опыт для российской практики. URL: http://journal-management.com/issue/2008/02/08 (Дата обращения: 08.09.2020).

3. Гуринович А.Г. Некоторые особенности регулирования бюджетных правоотношений: опыт ФРГ и российские реалии // Юридическая мысль. 2016. № 4. С. 73-78.
4. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран. Спарк, 1996. URL: http://be5.biz/pravo/a005/4.html#2 (Дата обращения: 08.09.2020).
5. Коновалова В.Г. Развитие моделей управления карьерой государственных гражданских служащих в странах Европейского союза: тенденции, проблемы, полезный опыт // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление, 2013. №2. С. 81-88. URL: http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2013/02/2013-02-12.pdf (Дата обращения: 08.09.2020).
6. Литвинцева Е. А. Социальный статус гражданских служащих в зарубежных странах. URL: http://etnosocium.ru/litvintseva-e-sotsialnyi-status-grazhdanskikh-sluzhashchikh-v-zarubezhnykh-stranakh (дата обращения: 09.09.2020).
7. Малышева М.А. Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования. Диссертация, 2012. URL: http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/malysheva_disser.pdf (дата обращения: 09.09.2020).
8. Петрова В.И. Государственная и муниципальная служба. (Public and municipal service). Учебникдлябакалавров, 2014. URL: https://studme.org/66719/pravo/gosudarstvennaya_sluzhba_germanii (Дата обращения: 08.09.2020).
9. Стукало М. Г. Зарубежный опыт организации работы с кадровым резервом на государственной (публичной) службе // Молодой ученый. 2017. № 51. С. 247-249. URL: https://moluch.ru/archive/185/47434/ (дата обращения: 09.09.2020).

References

1. Abramenko A.V. Specifika kadrovoj politiki v zarubezhnyh stranah s razvitoj ekonomikoj. (Special features of personnel policy in foreign countries with developed economies). URL: http://scbist.com/xx3/20225-07-2012-specifika-formirovaniya-kadrovogo-rezerva.html (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
2. Vasil'eva E.I. Sravnitel'nyj analiz stimulirovaniya gosudarstvennyh sluzhashchih: aktual'nyj zarubezhnyj opyt dlya rossijskoj praktiki. Comparative analysis of incentives for public servants: current foreign experience for Russian practice.URL: http://journal-management.com/issue/2008/02/08 (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
3. GurinovichA.G. Nekotoryeosobennostiregulirovaniyabyudzhetnyhpravootnoshenij: opytFRGirossijskierealii. (Some features of the regulation of budget legal relations: German experience and Russian reality). YUridicheskayamysl'. 2016. № 4. S. 73-78.
4. Kozyrin A.N. Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran. (Administrative law of foreign countries). Spark, 1996. URL: http://be5.biz/pravo/a005/4.html#2 (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
5. Konovalova V.G. Razvitie modelej upravleniya kar'eroj gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih v stranah Evropejskogo soyuza: tendencii, problemy, poleznyj opyt. (Development of career management models for civil servants in the European Union: trends, challenges, useful experience). Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie. 2013. №2. S. 81-88. URL: http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2013/02/2013-02-12.pdf (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
6. Litvinceva E. A. Social'nyj status grazhdanskihsluzhashchih v zarubezhnyhstranah. (Social status of civil servants in foreign countries). URL: http://etnosocium.ru/litvintseva-e-sotsialnyi-status-grazhdanskikh-sluzhashchikh-v-zarubezhnykh-stranakh (data obrashcheniya: 09.09.2020).
7. Malysheva M.A. Gosudarstvennyegarantiigrazhdanskihsluzhashchih: sovremennoeadministrativno-pravovoeregulirovanieinapryavleniyasovershenstovaniya. (State guarantees for public servants: modern administrative and legal regulations and improvements). Dissertaciya, 2012. URL: http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/malysheva_disser.pdf (data obrashcheniya: 09.09.2020).
8. Petrova V.I. Gosudarstvennaya i municipal'naya sluzhba. Uchebnik dlya bakalavrov, 2014. URL: https://studme.org/66719/pravo/gosudarstvennaya_sluzhba_germanii (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
9. Stukalo, M. G. Zarubezhnyjopytorganizaciiraboty s kadrovymrezervomnagosudarstvennoj (publichnoj) sluzhbe. (Foreign experience in the organization of personnel policy in the State (public) service). Molodojuchenyj. 2017. № 51. S. 247-249. URL: https://moluch.ru/archive/185/47434/ (Data obrashcheniya: 09.09.2020).

ДМИТРИЕВА Анна Александровна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедрыуголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: dmitrievaaa@susu.ru

DMITRIEVA Anna Alexandrovna, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Criminal and Penal Law, Criminology, South Ural State University

(National Research University). 454080, Chelyabinsk, etc. them. IN AND. Lenin, 76. E-mail: dmitrievaaa@susu.ru

СЕРГЕЕВА Полина Андреевна, студентка, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации. 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: sergeevapa@yandex.ru

SERGEEVA Polina Andreevna, Student, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. 119454, Moscow, Vernadsky prospect, 76. E-mail: sergeevapa@yandex.ru

DOI: 10.14529/pro-prava210122
УДК 343.984

ПП № 1(80)-2021. с. 112—115

Иванов А.Ю.

О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ВВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА РАЗОВОЕ, А ТАКЖЕ НЕОДНОКРАТНОЕ ИЛИ НЕСИСТЕМАТИЧЕСКОЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПОМЕЩЕНИЙ ДЛЯ ПОТРЕБЛЕНИЯ НАРКОТИКОВ

Ivanov A.Y.

ON THE EXPEDIENCY OF INTRODUCING ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR ONE-TIME, AS WELL AS REPEATED OR NON-SYSTEMATIC PROVISION OF PREMISES FOR DRUG CONSUMPTION

В статье обосновывается необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, в части введения ответственности за разовое, а также неоднократное или несистематическое предоставление помещений для потребления наркотиков. Обращается внимание на отдельные проблемы в правоприменительной практике территориальных органов МВД России, в части пресечения преступлений, предусмотренных ст. 232 УК РФ. Предлагается рассмотреть вопрос о введении уголовной ответственности за единоразовое предоставление помещения для потребления наркотиков в отношении лиц, подвергнутых административному наказанию за аналогичное деяние в течение одного года.

Ключевые слова: *потребление наркотиков, административная ответственность, предоставление помещений для потребления наркотиков, наркопритоны, уголовная ответственность.*

The article substantiates the need to improve the legislation of the Russian Federation on administrative offenses, in terms of the introduction of responsibility for one-time, as well as repeated or unsystematic provision of premises for drug consumption. Attention is drawn to certain problems in the law enforcement practice of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia, in terms of the suppression of crimes under Art. 232 of the Criminal Code of the Russian Federation. It is proposed to consider the issue of introducing criminal liability for the one-time provision of premises for drug use in respect of persons subjected to administrative punishment for a similar act within one year.

Keywords: *drug use, administrative responsibility, provision of premises for drug use, drug den, criminal liability.*

Наличие наркотиков, а именно их доступность в приобретении, возможность изготовления и потребления является одним из основных обстоятельств, способствующих наркотизации населения [1]. Проводимая в Российской Федерации антинаркотическая политика диктует необходимость поиска новых законодательных путей решения этой проблемы.

Действующее законодательство предусматривает комплекс мер по противодействию незаконному обороту наркотических средств, как для личного потребления, так и в целях сбыта, пропаганде наркотических средств, употреблению их в общественных местах. В частности, установлена уголовная ответственность за систематическое предоставление по-

мещений для потребления наркотических средств. Для привлечения к уголовной ответственности по статье 232 УК РФ необходимо доказать, что помещение предоставлялось для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов более двух раз, что на практике является затруднительным.

По данным МВД России, по-прежнему организация либо содержание притонов или систематическое предоставление помещений для потребления наркотиков является одним из основных факторов, способствующих распространению наркомании в стране. В большинстве субъектов страны, в том числе в связи с введением предметно-количественного учета кодеиносодержащих препаратов, отмечается отсутствие фактов кустарного производства наркотиков для их последующего потребления (дезоморфин, первитин). Основную долю изъятий составляют синтетические наркотические средства и наркотики каннабисной группы, представляющие собой готовые к потреблению формы, не требующие создания каких-либо особых условий или наличия приспособлений для их употребления [8].

Вопросы привлечения к уголовной ответственности по ст. 232 УК РФ широко и подробно обсуждаются в научной литературе и являются предметом соответствующих научных исследований [2-5]. Однако в указанных работах, а также в иной литературе не рассматривается вопрос о возможности установления административной ответственности за разовое, а также неоднократное или несистематическое предоставление помещений для потребления наркотиков. Сергеева А.А. отмечает, что введение административной ответственности за однократное предоставление помещения для потребления наркотиков могло бы стать действенной профилактической мерой в борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами и психотропными веществами [6].

О целесообразности внесения изменений в законодательство об административных правонарушениях с целью установления ответственности за указанное выше деяние отмечается в информационно-справочных материалах МВД России.

В пользу указанной инициативы приводятся следующие аргументы:

1) в притонах создаются благоприятные условия для немедицинского потребления наркотиков, вовлекаются новые потребители, в том числе несовершеннолетние, также создаются условия для подготовки и совершения новых преступлений, распространения опасных болезней (СПИД, гепатиты В и С);

2) потребление в наркопритоне новых потенциально опасных психоактивных веществ не образует уголовно-наказуемого деяния;

3) повышение осведомленности содержателей притонов о нормах действующего законодательства приводит к тому, что последние стремясь избежать уголовной ответственности после выявления и установления двух фактов потребления наркотиков, прекращают свои противоправные действия или продолжают их совершать по новому адресу;

4) предварительная проверка информации о функционировании наркопритона предполагает обширный круг проверочных мероприятий, а непосредственное документирование противоправной деятельности включает в себя длительный, сложный, динамичный процесс, требующий скоординированных действий ряда подразделений органов внутренних дел [7];

5) в 1 полугодии 2020 годасотрудниками подразделений наркоконтроля территориальных органов МВД России проведено 387 мероприятий по проверке 348 наркопритонов, по которым впоследствии уголовные дела не возбуждались. В ходе данных мероприятий выявлено и задокументировано 984 административных правонарушения по ст. 6.9 КоАП РФ, что в большинстве случаев повлекло возбуждение уголовных дел по тяжкой статье в отношении неустановленных сбытчиков наркотиков. Однако отмечается, что 285 лиц предоставлявших помещения для потребления наркотиков не были привлечены к ответственности. При этом 36 из них продолжили свою противоправную деятельность по предоставлению помещений для потребления наркотиков по новому адресу [8].

Введение административной ответственности за единоразовое, неоднократное или несистематическое предоставление помещения для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, новых потенциально опасных психоактивных веществ, не может решить всех проблем которые отмечаютсяв информационно-справочных материалах МВД России.

К числу проблем связанных с реализацией мер административной ответственности за единоразовое предоставление помещения для потребления наркотических средств можно отнести следующие:

Указанное предложение не исключает возможности уклонения наркопотребителей посещающих наркопритоны от ответственности путем отказа от выполнения

законного требования уполномоченного лица о прохождении медицинского освидетельствования. Факт предоставления помещения не может быть учтен судом в связи с отсутствием сведений о виде потребленного наркотика.

Совершение административного правонарушения не дает основания для проникновения в жилое помещение с целью установления личности лица предоставляющего помещения для потребления наркотиков, для решения вопроса о доставлении в отдел полиции с целью задержания и других обстоятельств противоправного деяния.

Следует отметить, что ответственность за предоставление помещения для потребления наркотиков была предусмотрена советским уголовным законодательством [9]. Современное законодательство иностранных государств позволяет применение мер уголовной ответственности за однократное предоставление помещения для потребления наркотиков, например, в Республике Беларусь (см. ч.1 ст.332 УК Республики Беларусь). Очевидно, что введение уголовной ответственности за разовое (единичное) предоставление помещения для потребления наркотиков позволяет сотрудникам подразделений наркоконтроля территориальных органов МВД России применять более эффективные меры принуждения. Следует отметить, что в ст. 7.21, 7.22 КоАП РФ предусматривается ответственность за нарушение правил пользования жилыми помещениями. Следовательно, привлечение к ответственности лиц, однократно предоставивших помещение для потребления наркотиков, возможно в соответствии со ст. 7.21 КоАП РФ. Вместе с тем, учитывая повышенную степень общественной опасности указанного деяния, отсутствием соответствующих инициатив по совершенствованию ст. 232 УК РФ, подталкивает субъекты Российской Федерации формировать предложениюо внесении в КоАП РФ специальной статьи, предусматривающей ответственность за однократное предоставление помещения для незаконного потребления наркотиков с более строгим наказанием по сравнению с ответственностью, установленной ст. 7.21 КоАП РФ.

Анализ законодательных инициатив о внесении изменений в КоАП РФ в части установления административной ответственности позволяет отметить следующее, что ранее предпринимались неоднократно попытки введения нормы, предусматривающей ответственность за предоставление помещений с целью потребления наркотических средств или психотропных веществ либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (см. проекты Федеральных законов № 82120-5, № 891879-6, № 42637-7). Указанные законопроекты не были поддержаны Правительством Российской Федерации, в связи с неудачной редакцией предлагаемой нормы (см. официальный отзыв от 14 апреля 2009 г. № 1586п-П4).По нашему мнению, проект Федерального закона № 42637-7 от 30 ноября 2016 года, внесенный Волгоградской областной Думой заслуживает внимания и после минимальных доработок необходимо направить на повторное рассмотрение в ГД ФС РФ.

На ряду с введением административной ответственности за единоразовое предоставление помещения для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, новых потенциально опасных психоактивных веществ, считаем целесообразным рассмотреть вопрос о введении уголовной ответственности за подобное правонарушение в отношении лица, подвергнутого административному наказанию на территории Российской Федерации за аналогичное деяние в течение одного года.

С учетом изложенного вопрос о введение административной и (или) уголовной ответственности за разовое (единичное) предоставление помещения для потребления наркотических средств нуждается в дальнейшей проработке. Для решения указанного вопроса необходимо исследовать практику применения мер уголовной ответственности за однократное предоставление помещения для потребления наркотических средств в других странах, например, в Республике Беларусь (см. ч.1 ст.332 УК Республики Беларусь), а также законодательные инициативы о внесении изменений в КоАП РФи УК РФ.

Литература

1. Гаджиев В.Э.-оглы. Особенности профилактической работы по уголовным делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков // Российский следователь. 2018. № 2. С. 53 - 56.
2. Земцова С.И., Суров О.А. О некоторых элементах предмета доказывания при расследовании преступлений, связанных с организацией либо содержанием притонов или систематическим предоставлением помещений для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов // Современное право. 2014. № 10. С. 115 - 120.

3. Токманцев Д. Ответственность за систематическое предоставление помещения для потребления наркотических средств (ст. 232 УК РФ) // Уголовное право. 2014. № 2. С. 78 - 81.
4. Мальков С.М. Уголовно-правовое понятие притонов для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов // Современное право. 2016. № 9. С. 106 - 109.
5. Уголовная ответственность за организацию и содержание наркопритонов : отчет о НИР (заключ.) / рук. С.М. Мальков. Красноярск :СибЮИ МВД России, 2016 // Электронный ресурс ведомственной сети МВД России – URL: http://10.5.0.15/onti/niokr/2018/su/su_0078.pdf (дата обращения: 12.01.2021).
6. Сергеева А.А. Пробелы правового регулирования борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Российский следователь. 2006. № 10. С. 42-44.
7. Методические рекомендации по документированию преступлений, связанных с организацией либо содержанием притонов или систематическим предоставлением помещений для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (статья 232 Уголовного кодекса Российской Федерации) : ГУНК МВД России, 2017 // Электронный ресурс ведомственной сети МВД России – URL: http://10.5.0.15/onti/niokr/2017/vp/vp170720.pdf (дата обращения: 12.01.2021).
8. Информационно-справочные материалы МВД России по вопросу совершенствования деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия притоносодержательству: письмо «О направлении информации» № 3927 от 14.12.2020.
9. Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР/Под ред. Ю.Д. Северина. М., 1984. С. 473.

References

1. Gadzhiyev V.E.-ogly. Osobennosti profilakticheskoy raboty po ugolovnym delam, svyazannym s nezakonnym oborotom narkotikov // Rossiyskiy sledovatel'. 2018. № 2. S. 53 - 56.
2. Zemtsova S.I., Surov O.A. O nekotorykh elementakh predmeta dokazyvaniya pri rassledovanii prestupleniy, svyazannykh s organizatsiyey libo soderzhaniyem pritonov ili sistematicheskim predostavleniyem pomeshcheniy dlya potrebleniya narkoticheskikh sredstv, psikhotropnykh veshchestv ili ikh analogov // Sovremennoye pravo. 2014. № 10. S. 115 - 120.
3. Tokmantsev D. Otvetstvennost' za sistematicheskoye predostavleniye pomeshcheniya dlya potrebleniya narkoticheskikh sredstv (st. 232 UK RF) // Ugolovnoye pravo. 2014. № 2. S. 78 - 81.
4. Mal'kov S.M. Ugolovno-pravovoye ponyatiye pritonov dlya potrebleniya narkoticheskikh sredstv, psikhotropnykh veshchestv ili ikh analogov // Sovremennoye pravo. 2016. № 9. S. 106 - 109.
5. Ugolovnaya otvetstvennost' za organizatsiyu i soderzhaniye narkopritonov : otchet o NIR (zaklyuch.) / ruk. S.M. Mal'kov. Krasnoyarsk :SibYUI MVD Rossii, 2016 // Elektronnyy resurs vedomstvennoy seti MVD Rossii – URL: http://10.5.0.15/onti/niokr/2018/su/su_0078.pdf (data obrashcheniya: 12.01.2021).
6. Sergeyeva A.A. Probely pravovogo regulirovaniya bor'by s nezakonnym oborotom narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv // Rossiyskiy sledovatel'. 2006. № 10. S. 42-44.
7. Metodicheskiye rekomendatsii po dokumentirovaniyu prestupleniy, svyazannykh s organizatsiyey libo soderzhaniyem pritonov ili sistematicheskim predostavleniyem pomeshcheniy dlya potrebleniya narkoticheskikh sredstv, psikhotropnykh veshchestv ili ikh analogov (stat'ya 232 Ugolovnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii) : GUNK MVD Rossii, 2017 // Elektronnyy resurs vedomstvennoy seti MVD Rossii – URL: http://10.5.0.15/onti/niokr/2017/vp/vp170720.pdf (data obrashcheniya: 12.01.2021).
8. Informatsionno-spravochnyye materialy MVD Rossii po voprosu sovershenstvovaniya deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov v sfere protivodeystviya pritonosoderzhatel'stvu: pis'mo «O napravlenii informatsii» № 3927 ot 14.12.2020.
9. Kommentariy k Ugolovnomu kodeksu RSFSR / Pod red. YU.D. Severina. M., 1984. S. 473.

ИВАНОВ Андрей Юрьевич, кандидат философских наук, доцент, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, Сибирский юридический институт МВД России. 660131, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, 20. E-mail: andrew-zul@yandex.ru

IVANOV Andrey Yurievich, candidate of philosophy, associate Professor, head of the Department of administrative law and administrative activity of internal Affairs bodies, Siberian law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia. 20 Rokossovsky str., Krasnoyarsk, 660131. E-mail: andrew-zul@yandex.r

DOI: 10.14529/pro-prava210123
УДК 347.4
ПП № 1(80)-2021. с. 116—120

Дмитриева М.С.

КОРРУПЦИЯ И ЕЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ В СФЕРЕ РАЗМЕЩЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ

Dmitrieva M.S.

CORRUPTION AND ITS PREVENTION IN THE FIELD OF PLACEMENT AND EXECUTION OF STATE ORDERS

Сфера государственных закупок является одной из областей экономической деятельности государства, в наибольшей степени подверженной коррупционным отношениям. Предупреждение их возникновения и минимизации их отрицательных последствий возможно путем применения комплекса правовых средств – уголовно-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых. Для решения проблемы применения гражданско-правовых средств предупреждения коррупции в рассматриваемой сфере предложены следующие меры введение обязательной антикоррупционной экспертизы проектов государственных контрактов и конкурсной (аукционной) документации.

Ключевые слова: *коррупционные отношения, государственные закупки.*

The sphere of public procurement is one of the areas of economic activity of the state that is most susceptible to corruption. Prevention of their occurrence and minimization of their negative consequences is possible by applying a set of legal means-criminal law, administrative law, and civil law. To solve the problem of using civil law means of preventing corruption in this area, the following measures are proposed: introduction of mandatory anti-corruption expertise of draft state contracts and tender (auction) documentation.

Keywords: *corruption relations, public procurement.*

Потери государства от коррупционных действий в системе госзакупок бывают нескольких видов. Так выделяют финансовые потери – заключение сделок на невыгодных для государства и общества финансовых условиях, качественные потери – заключение сделок с нарушением требуемых технических условий, институциональные потери – ухудшение инвестиционного климата в стране и др. [1]. Главной причиной распространенности коррупции в сфере государственных закупок является то обстоятельство, что здесь вращаются весьма значительные объемы денежных средств, исчисляемых триллионами. При этом органы власти и управления, как правило, стабильно выполняют бюджетные обязательства и своевременно перечисляют денежные средства исполнителям работ по государственным контрактам. Таким образом, победа в конкурсе на заключение государственного и муниципального контракта практически гарантирует объемы работ и оплату за их выполнение. Вот почему этот сегмент экономики считается крайне выгодным для представителей бизнеса. Они стараются любыми путями, зачастую далеко не всегда что «откат» может осуществляться не только в денежной форме, но также и путем дарения подарков, оплаты счетов, оказания встречных услуг и т.п. Однако

сути рассматриваемого явления это не меняет, поскольку и приобретение подарков, и оплата счетов, и оказание услуг производятся исполнителем за счет денежных средств, полученных от заказчика.

Коррупция в сфере госзаказа в форме «откатов» являются весьма распространенным явлением. На это указывают сорок процентов опрошенных респондентов [2]. Данное обстоятельство обусловливает необходимость разработки комплекса мер политического, экономического, духовно-нравственного и правового характера по минимизации рисков возникновения коррупции в сфере государственных закупок. Меры правового характера, в свою очередь, подразделяются на применение различных правовых средств: уголовно-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых.

Анализ антикоррупционного законодательства показывает, что среди правовых средств противодействия коррупции главенствующее место занимают административно-правовые и уголовно-правовые средства. Это вполне объяснимо, поскольку сама сущность коррупции произрастает из административных правоотношений, из неправомерного использования чиновниками принадлежащих им властных, контрольных, распорядительных полномочий. Гражданские же правоотношения, как известно, базируются на равенстве субъектов правоотношений, автономии их воль, на диспозитивном методе регулирования. Поэтому и в научной литературе по антикоррупционной проблематике традиционно основное внимание уделяется рассмотрению уголовно-правовых и административных аспектов противодействия коррупции. Однако это отнюдь не исключает возможность и необходимость использования гражданско-правовых средств противодействия коррупции.

Ранее уже высказывалась точка зрения о том, что указанный в ГК РФ предел стоимости подарка (не более трех тысяч рублей) ни в коем случае не следует расценивать как некую «узаконенную» взятку, поскольку в ст. 290 и 291 УК РФ, регулирующих уголовную ответственность за получение и дачу взятки, ни о каких размерах денежных средств, иного имущества либо об объеме оказанных взяткополучателю незаконных услуг имущественного характера речи не идет [3]. Главный критерий разграничения преступления и гражданско-правового деликта в данном случае состоит в мотивах, которыми руководствовался даритель: если подарок вручается, например, члену конкурсной комиссии от имени участника процедур закупок в целях стимулирования его к голосованию за определение именно этого участника победителем конкурса, то независимо от стоимости подарка данные действия обеих сторон указанной сделки следует квалифицировать как преступное деяние в форме дачи и получения взятки. Если же член конкурсной (аукционной) комиссии примет подарок от коммерческой организации вне связи с конкретным конкурсом (аукционом), а просто в знак дружбы, уважения, по случаю праздника или дня рождения и т.п., и при этом стоимость подарка превысит три тысячи рублей, то в данном случае будет иметь место гражданско-правовой проступок данного государственного служащего. А если стоимость подарка будет менее трех тысяч рублей, то получается, что состав какого-либо противоправного деяния вообще отсутствует. Между тем такие неформальные связи должностных лиц государственного заказчика и организаций – потенциальных участников размещения заказа носят явный коррупционный оттенок, поскольку данные должностные лица в любом случае оказываются в определенной, пусть лишь моральной, зависимости от дарителей, что, безусловно, скажется на их объективности в случае участия данных организаций в конкурсных процедурах по выбору поставщика (подрядчика, исполнителя) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Данная проблема нуждается в разрешении путем совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере. Поскольку указанные вопросы находятся вне предмета настоящей статьи, ограничимся лишь констатацией данной проблемы.

Гражданский иск о возмещении вреда, причиненного коррупционным правонарушением, вправе предъявить любая сторона государственного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Например, при рассмотрении уголовного дела по факту получения взятки («отката») должностным лицом государственного заказчика от организации – поставщика (подрядчика, исполнителя) по государственному контракту гражданский иск к данному лицу вправе предъявить организация-исполнитель, поскольку денежные средства, полученные взяткополучателем, принадлежали данной организации, в связи с чем она понесла убытки на сумму «отката». Одновременно гражданский

иск к своему работнику, получившему взятку, может предъявить и государственная организация-заказчик. При этом она должна доказать наличие причиненных ей убытков, которые могут заключаться в завышении цен на закупаемую продукцию по вине ответчика, в пониженном качестве поставленных товаров и т.п., поскольку именно за счет завышения цен и снижения качества продукции организация-исполнитель «экономит» часть полученных от заказчика денежных средств, за счет чего и расплачивается с получателем взятки.

При этом следует иметь в виду, что денежные средства по гражданскому иску в порядке возмещения причиненного вреда, взыскиваемые с осужденного за взяточничество чиновника, не следует смешивать с применением к нему меры уголовного наказания в виде штрафа, который с 17 мая 2011 г. исчисляется в суммах, кратных размеру полученной (переданной) взятки (кратность может составлять от десяти до ста размеров суммы взятки) [4]. Коренное их различие состоит в том, что взыскиваемые штрафы с осужденных лиц зачисляются в доход соответствующего бюджета, а денежные суммы, взыскиваемые с указанных лиц по гражданским искам в уголовном процессе, поступают в доход организаций – гражданских истцов, которым причинен ущерб преступлением.

Если вопросы возмещения сторонам государственного контракта убытков, причиненных коррупционными преступлениями, в целом урегулированы достаточно подробно, то относительно возмещения вреда, причиненного вследствие совершения должностными лицами государственного заказчика коррупционных проступков, ситуация не столь однозначна.

Среди составов административных правонарушений, связанных с размещением и исполнением государственных заказов, предусмотренных ст. ст. 7.29 – 7.32 КоАП РФ, явный коррупционный характер носят следующие деяния: нарушение членом конкурсной комиссии порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и порядка открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в таком конкурсе; нарушение членом конкурсной комиссии порядка оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе; нарушение членом конкурсной комиссии порядка отбора участников конкурса или участников аукциона на право заключить контракт, в том числе отказ в допуске к участию в конкурсе или аукционе по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд; установление должностным лицом заказчика не предусмотренных законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд критериев оценки заявок на участие в конкурсе и (или) их значимости, требований к участникам размещения заказов, к размеру обеспечения заявок на участие в конкурсе или аукционе, размеру и способам обеспечения исполнения контракта; отклонение членом котировочной комиссии котировочной заявки по основаниям, не предусмотренным законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд; выбор членом конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии победителя торгов, победителя в проведении запроса котировок с нарушением требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд; сокращение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, членом конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии сроков подачи заявок на участие в конкурсе, заявок на участие в аукционе, котировочных заявок, за исключением случаев, если законодательством допускается сокращение указанных сроков; заключение контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков по результатам проведения торгов или проведения запроса котировок цен на товары, работы, услуги с нарушением объявленных условий торгов или запроса котировок цен на товары, работы, услуги либо условий исполнения контракта, предложенных лицом, с которым заключается контракт; изменение условий контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, в том числе увеличение цены товаров, работ, услуг, если возможность изменения условий контракта не предусмотрена федеральным законом.

Кроме того, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ1 КоАП РФ дополнен статьей 19.28, предусматривающей административную ответственность за незаконную передачу от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняю-

щему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а также за незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением.

За совершение перечисленных выше административных правонарушений предусмотрено применение штрафных санкций как к должностным, так и к юридическим лицам. При этом возможность возмещения материального вреда, причиненного указанными правонарушениями государству и организациям-участникам процедур закупок, никак не оговаривается. Безусловно, отсутствие таких норм отнюдь не означает запрета на возможность применения мер гражданско-правовой ответственности к виновным лицам. Здесь в полной мере применимы как общие положения гражданского законодательства о возмещении убытков, так и специальные нормы Закона о контрактной системе.

В дополнение к этим нормам следует восполнить правовой пробел, связанный с отсутствием в Законе о контрактной системе норм, предусматривающих применение такой меры, как отмена результатов процедур выбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случае совершения должностными лицами государственного заказчика административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 7.29 – 7.32 КоАП РФ. В этих целях предлагается внести соответствующие изменения и дополнения в указанный Закон). При этом в основу доказательственной базы принятия таких решений могут и должны быть положены материалы производства по указанным административным правонарушениям.

Важнейшим правовым средством предупреждения коррупции в различных сферах общественной и государственной жизни является предусмотренная ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Правовые и организационные основы проведения указанной экспертизы установлены Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Целью проведения антикоррупционной экспертизы является выявление коррупциогенных факторов. Как представляется, эта проблема требует нормативного закрепления. Примерный перечень таких факторов можно вывести из составов перечисленных выше коррупционных административных правонарушений, а также путем применения методологических подходов, содержащихся в правилах и методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

К числу таких факторов применительно к конкурсной (аукционной) документации следует отнести: широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий различных органов и должностных при допуске к участию в процедурах закупок, при рассмотрении и оценке конкурсных заявок; определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами (их должностными лицами) действий в отношении участников процедур закупок; выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для участников процедур закупок по усмотрению государственного заказчика (его должностных лиц); отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие четко определенного порядка совершения государственным заказчиком (его должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка; наличие завышенных требований к участнику процедур закупок, предъявляемых для участия в конкурсе (аукционе), – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к участникам размещения заказов (не предусмотренных законодательством критериев оценки заявок на участие в конкурсе и (или) их значимости, требований к участникам процедур закупок, к размеру обеспечения заявок на участие в конкурсе или аукционе, размеру и способам обеспечения исполнения контракта и др.); включение в конкурсную документацию, документацию об аукционе требований к товару, информации, работам, услугам, влекущих за собой ограничение количества участников размещения заказа; юридико-лингвистическая неопределенность – употребление в конкурсной (аукционной) документации неустоявшихся,

двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Вопрос о введении антикоррупционной экспертизы проектов государственных контрактов и конкурсной (аукционной) документации требует самой серьезной проработки в рамках отдельного научного исследования. По нашему мнению, обязательной антикоррупционной экспертизе должна подвергаться документация при начальной цене контракта от одного миллиона рублей и выше. Органом, который должен осуществлять эту экспертизу, могла бы стать ФАС России и ее региональные подразделения.

Литература

1. Храмкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. М.: «Юриспруденция», 2009. С. 35.
2. Кукол Е. Госзаказ в откате: Цены на госконтракты проверят на рынке // Российская газета, 2010, 23 сентября.
3. Корякин В.М. Подарок или взятка? (о некоторых изъянах гражданско-правового регулирования дарения подарков физическим лицам в связи с исполнением ими должностных обязанностей) // Вопросы гражданского и предпринимательского права: Сборник научных статей. Вып. 15. М.: ЮИ МИИТ, 2008.
4. Правила о применении кратности штрафов за взяточничество в зависимости от суммы взятки установлены Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

References

1. Hramkin A.A. Protivodejstvie korrupcii v goszakupkah. M.: «Jurisprudencija», 2009. S. 35.
2. Kukol E. Goszakaz v otkate: Ceny na goskontrakty proverjat na rynke // Rossijskaja gazeta, 2010, 23 sentjabrja.
3. Korjakin V.M. Podarok ili vzjatka? (o nekotoryh iz#janah grazhdansko-pravovogo regulirovanija darenija podarkov fizicheskim licam v svjazi s ispolneniem imi dolzhnostnyh objazannostej) // Voprosy grazhdanskogo i predprinimatel'skogo prava: Sbornik nauchnyh statej. Vyp. 15. M.: Jul MIIT, 2008.
4. Pravila o primenenii kratnosti shtrafov za vzjatochnichestvo v zavisimosti ot summy vzjatki ustanovleny Federal'nym zakonom ot 4 maja 2011 g. № 97-FZ «O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah v svjazi s sovershenstvovaniem gosudarstvennogo upravlenija v oblasti protivodejstvija korrupcii».

ДМИТРИЕВА Майя Сергеевна, аспирант, кафедра «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс», ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)». 127994, ГСП-4, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9. E-mail: maiyasnig@yandex.ru.

DMITRIEVA Maya Sergeevna, Post-graduate Student, Department of "Civil Law, Private International Law and Civil Procedure", Russian University of Transport (MIIT). 127994, GSP-4, Moscow, Obraztsova str., 9, p. 9. E-mail: maiyasnig@yandex.ru.

Материалы к публикации отправлять по адресу: E-mail: **urvest@mail.ru**
в редакцию журнала «Проблемы права»
или по почте по адресу:
Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76,
Издательский центр.

Издатель: ООО «Южно-Уральский юридический вестник»
454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. Издательский центр ЮУрГУ.
Отпечатано в типографии Издательского центра ЮУрГУ.
Формат 70×108 1/16.
Усл. печ. л. 10,50.
Тираж 100 экз.
Заказ 452/2.
Подписано в печать 31.03.2021.
Дата выхода в свет 05.04.2021.
Цена свободная.