

УЧРЕДИТЕЛИ:

Южно-Уральский государственный университет
Костанайский государственный университет
ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

ЛЕБЕДЕВ В. А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА им. О. Е. Кутафина, г. Москва.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

АВАКЬЯН С. А., зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **БАХРАХ Д. Н.**, проректор по научной работе Уральского института экономики, управления и права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **БОНДАРЬ Н. С.**, судья Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ; **ДАРОВСКИХ С. М.**, зав. кафедрой уголовного процесса и криминалистики, доктор юридических наук, профессор, **ДУДКО И. Г.**, заведующий кафедрой государственного и административного права Мордовского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ; **ЙИРАСЕК Й.**, зав. кафедрой конституционного права и международного публичного права юридического факультета Университета им. Палацкего в г. Оломоуц (Чешская Республика), кандидат юридических наук; **КАПУСТИН А. Я.**, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; **КИРЕЕВ В. В.**, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета, Южно-Уральский государственный университет, доктор юридических наук; **КРУСС В. И.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права, Тверской государственной университет; **МАЙОРОВ В. И.**, доктор юридических наук, профессор; **МАЛИНОВСКИЙ В. А.**, член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юрид. наук, Республика Казахстан, г. Астана; **МИНБАЛЕЕВ А. В.**, зам. декана юридического факультета ЮУрГУ, доктор юридических наук; **ПОДОЛЬНЫЙ Н. А.**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры правоохранительной деятельности и исполнительного производства Средне-Волжского филиала Российской правовой Академии, г. Саранск.

Шеф-редактор **СОГРИН Е. К.** Верстка **ФЕРКЕЛЬ В. Б.** Корректор **БЫТОВ А. М.**

Издатель ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

Журнал «Проблемы права» включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования путем заключения договора с Российской электронной научной библиотекой

ISSN 2075-7913

Подписной индекс журнала **73848**

Журнал зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Свидетельство ПИ № ФС77-45180 от 19.05.2011 г.

Адрес редакции: Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76, Издательский центр.
Тел./факс **(351) 267-97-01**. E-mail: **urvest@mail.ru**

PROBLEMY PRAVA (ISSUES OF LAW)

1'2015

FOUNDERS JOURNAL:

South Ural State University
Kostanay State University
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

V. A. Lebedev, Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation, Honored Lawyer of Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin, Moscow.

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; **D. N. Bakhrakh**, Vice Dean for Research, Ural Institute of Economics, Management and Law, Doctor of Legal Science (Russia), Professor, Honored Scientist of Russian Federation; **N. S. Bondar**, judge at Constitutional Court of Russian Federation (Russia), Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation, Honored Lawyer of Russian Federation; **Darovskikh S. M.**, Doctor of Science (Law), professor, head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics; **I. G. Dudko**, Head of State and Administrative Law Department at Mordovian State University (Russia), Doctor of Legal Science, Professor; **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; **A. Y. Kapustin**, Deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Legal Science, Professor; **V. V. Kireev**, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Faculty of Law, South Ural State University, PhD; **V. I. Kruss**, doctor of legal Sciences, Professor, head of chair of theory of law, Tver state University; **V. I. Mayorov**, Doctor of Legal Science, Professor (Russia); **V. A. Malinovsky**, member of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, PhD Law in the Republic of Kazakhstan, Astana **A. V. Minbaleev**, Deputy Dean of the Faculty of Law of South Ural State University (Russia), Doctor of Legal Science; **N. A. Podolny**, doctor of legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of law enforcement and Executive production of the Middle Volga Branch of the Russian Academy of Law, Saransk.

2

Editorial Director E. K. Sogrin; **Executive Editor** E. Y. Andriadis; **Layout** V. B. Ferkel;
Proofreading A. M. Bytov

Published by OOO "South Ural Legal Newsletter"

The journal is registered in Ministry of the Russian Federation for Affairs of the Press, Television and Radio Broadcasting and Mass Communication Media. Certificate ПИ № ФС77-45180 of May 19, 2011.

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

— 9 —

Лебедев В. А.

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина
в Российской Федерации

— 24 —

Безруков А. В.

Укрепление единства системы публичной власти
в условиях обеспечения правопорядка в России

— 31 —

Ижаев О. А.

Правовая природа социально-экономических прав
человека и гражданина в Российской Федерации

— 36 —

Кабышев С. В.

Транспарентность судебной власти в Канаде

— 42 —

Киреев В. В.

Причины и особенности проявления конституционных рисков современной России

— 47 —

Кузьмин А. Г.

К вопросу о конституционно-правовой составляющей
категории «экономический спор»

— 56 —

В. А. Малиновский

Конституция Республики Казахстан — 20 лет утверждающегося конституционализма

— 64 —

Окулич И. П., Конева Н. С.

Политическая культура и парламентская этика — взаимосвязанные элементы
комплексной проблемы совершенствования деятельности законотворческих институтов
в Российской Федерации

— 72 —

Титова Е. В.

К проблеме определения категории «правомерное поведение» в конституционном праве

— 77 —

Г. В. Усов

Конституционная защита права интеллектуальной собственности (зарубежный опыт)

— 83 —

Январева Л. В.

Формы взаимодействия представительных и исполнительно-распорядительных
органов местного самоуправления

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

— 89 —

Гусак В. А.

Структурные изменения и кадровая политика государства в органах милиции
в предвоенные годы и в период Великой Отечественной войны

3



— 95 —

Эльсиев А. Х.

Права человека в переходных обществах
на примере посткоммунистического пространства

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

— 98 —

Гриценко В. В., Щербинина Н. Н.

Электронный административный регламент предоставления государственных услуг:
проблемы применения и перспективы развития

— 103 —

Демидова Г. С.

Некоторые аспекты правового регулирования потребительского кредитования

— 107 —

Зубкова Т. А.

Гражданско-правовая ответственность за ненадлежащее качество товара

— 112 —

Пучкова В. В.

Проблемы страхования профессиональной ответственности медицинских работников

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

— 115 —

Ефимов Н. В.

Разработка, принятие и применение административных процедурных актов:
проблема адаптации зарубежного опыта

— 120 —

Коновалов В. А.

Проблемы противодействия коррупции в системе публичной службы как препятствие
на пути ее регулирования административно-правовыми средствами

— 125 —

Равнюшкин А. В., Левин П. Н., Гайдуков А. А.

О правовых и организационных аспектах деятельности полиции по защите прав
и законных интересов граждан в сфере семейно-бытовых отношений

— 132 —

Щербаков Я. Е.

Правовая природа меры юридической ответственности по включению
в реестр недобросовестных поставщиков информации об участнике закупок

ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

— 138 —

Даровских С. М., Гуськова А. П.

Проблемы обеспечения прав потерпевших от преступлений
в уголовном судопроизводстве России

— 144 —

Макарова З. В.

Цель уголовного процесса — истина

— 148 —

Полич С. Б.

Границы реализации принципа добросовестности в гражданском процессе



УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

— **152** —

Зубенко Е. В., Ленцов А. Б.

Проблемные вопросы расследования оставления в опасности, совершаемого сотрудниками правоохранительных органов в ходе ДТП

— **156** —

Мангутова (Кантеева) Е. В.

Способ совершения злостного уклонения от уплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей: проблемы правоприменительной практики

— **162** —

Миллеров Е. В.

Содержание запрета на перемещение через таможенную границу порнографических материалов требует изменений

— **165** —

Немзорова Р. Ю.

Некоторые аспекты создания организационного и структурного обеспечения приоритетов в сфере прокурорской деятельности

— **169** —

Овсянников Д. В.

Электронное копирование информации — проблемы практики и нормативной регламентации в УПК РФ

— **174** —

Сумский Д. В.

Переквалификация преступлений против личности в связи с изменениями руководящих разъяснений Верховного Суда Российской Федерации

— **179** —

Фаткулин С. Т.

Особенности предмета экологических преступлений

— **183** —

Танаева З. Р.

О модели комплексного статистического исследования преступности несовершеннолетних

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

— **188** —

Макарова З. В., Минбалева А. В.

Адвокатская тайна и конституционные права на охрану частной жизни и на информацию

5

РЕЦЕНЗИИ. ОТЗЫВЫ

— **192** —

Майоров В. И.

Отзыв на диссертационное исследование Татьяны Сергеевны Алексеевой на тему «Административно-правовое регулирование деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации»

— **194** —

Требования к статьям, представляемым к публикации в журнале «Проблемы права»



IN THIS ISSUE

CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY

— 9 —

Lebedev V. A.

Judicial Defense of Human Rights and Freedoms of Citizens of the Russian Federation

— 24 —

Bezrukov A. V.

Strengthening of the unity of the system of public authorities in conditions of ensuring law enforcement in Russia

— 31 —

Izhaev O. A.

Legal Nature of Social and Economic Human Rights of the Citizen of the Russian Federation

— 36 —

Kabyshev S. V.

Transparency of Judicial Power in Canada

— 42 —

Kireev V. V.

Reasons and Peculiarities of the Expression of Constitutional Risks in Modern Russia

— 47 —

Kuzmin A. G.

To the Question of Constitutional and Legal Constitutive Category of 'Economic Dispute'

— 56 —

Malinovsky V. A.

Constitution of the Republic of Kazakhstan — 20 Years of the Establishing Constitutionalism

— 64 —

Okulich I. P., Koneva N. S.

Political Culture and Parliamentary Ethics are Related Items of the Complex Problem of Improving Legislative Institutions in the Russian Federation

— 72 —

Titova E. V.

To the Problem of the Definition of the Category of Good Behaviour in Constitutional Law

— 77 —

Usov G. V.

Constitutional Protection of Intellectual Property Rights (Foreign Experience)

— 83 —

Yanvareva L. V.

Forms of Interaction of Representative and Executive and Administrative Bodies of Local Self-Government

THEORY OF STATE AND LAW

— 89 —

Gusak V. A.

Structural Changes and State Personnel Policy in Police Agencies in the Pre-War Years and During the Great Patriotic War

— 95 —

Elsiev A. Kh.

Human rights in transition societies on the example post-communist environment



CIVIL LAW

— 98 —

Gritsenko V. V., Shcherbinina N. N.

Electronic Administrative Regulations of Provision of Public Services:
Problems of Application and Development Perspectives

— 103 —

Demidova G. S.

Certain Aspects of Legal Regulation of Consumer Crediting

— 107 —

Zubkova T. A.

Civil and Legal Responsibility for Improper Product Quality

— 112 —

Puchkova V. V.

Problems of Professional Liability Insurance of Health Workers

ADMINISTRATIVE LAW

— 115 —

Efimov N. V.

Development, Adoption and Implementation of Administrative Procedural Acts:
Problem of Adaptation of Foreign Experience

— 120 —

Konovalov V. A.

Problems of Corruption Control in the System of Public Service
as an Obstacle to its Regulation by Administrative and Legal Means

— 125 —

Ravnyushkin A. V., Levin P. N., Gaidukov A. A.

On Legal and Organizational Aspects of the Activities of Police on Protecting the Rights
and Legitimate Interests of Citizens in the Sphere of Family Relations

— 132 —

Sherbakov Y. E.

Legal Nature of Legal Liability on Incorporation in the Register of Unconscientious
Information Providers on Parties of Procurement Transactions

CIVIL AND CRIMINAL PROCEEDINGS

Darovskikh S. M., Guskova A. P.

Problems of Ensuring the Rights of Victims of Crimes in the Russian Criminal Proceedings

— 144 —

Makarova Z. V.

The Purpose of Criminal Proceedings is the Truth

— 148 —

Polich S. B.

Limits of Realization of the Principle of Good Faith in Civil Proceedings

CRIMINAL LEGAL DOCTRINE

— 152 —

Zubenko E. V., Lentsov A. B.

Topical Issues of Investigating Failure to Give Assistance to Persons in Mortal Danger
Committed by Law Enforcement Bodies in Road Traffic Accidents



— 156 —

Mangutova (Kanteeva) E. V.

Modus Operandi of Willful Evasion from Alimony Payments for Maintenance of Minor Children: Problems of Law Enforcement Practice

— 162 —

Millerov E. V.

Subject Matter of the Prohibition on Transfer of Pornographic Materials over the Customs Border Needs Changes

— 165 —

Nemzorova R. U.

Some aspects of creating organizational and structural support of priorities in the sphere of procurer's activities

— 169 —

Ovsiannikov D. V.

Electronic Reproduction of Information: Problems of Practice and Statutory Regulation in the Criminal Code of the Russian Federation

— 174 —

Sumsky D. V.

Recharacterization of Offences against the Person in Connection with Changes of the Directives of the Supreme Court of the Russian Federation

— 179 —

Fatulin S. T.

Peculiar Features of the Subject of Ecological Crimes

— 183 —

Tanaeva Z. R.

On the Model of Comprehensive Statistical Study of Juvenile Crimes

POINT OF VIEW

— 188 —

Makarova Z. V., Minbaleev A. V.

Attorney-client privilege and constitutional rights for protection of privacy and for information

REVIEWS

— 192 —

Mayorov V. I.

Review for research paper on the topic 'Administrative and Legal Regulation of Activities of Customs Authorities to Ensure the Economic Security of the Russian Federation' of Tatiana Sergeevna Alekseyeva under direction of PhD Law, Associate Professor Sergei Borisovich Anikin in Federal State Educational Institution of Higher Professional Education 'Saratov State Academy of Law'

— 194 —

Requirements to the Articles to be Published in Magazine "Problems of Law"





КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

ПП № 1(49)-2015. стр. 9—23

УДК 342.7(420) + 342.56(470)

В. А. Лебедев

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V. A. Lebedev

JUDICIAL DEFENSE OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматриваются проблемы судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ, право на обращение в Конституционный Суд, порядок рассмотрения дел о конституционности законов по жалобам за нарушение конституционных прав и свобод граждан. В статье дается классификация прав и свобод человека и гражданина, анализируются постановления и определения Конституционного Суда РФ по рассматриваемым вопросам, порядок разрешения коллизий между Конституционным и Европейским Судом по правам человека, исполнение решений Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: Конституция РФ, права и свободы человека и гражданина, судебная защита, Конституционный Суд РФ.

The article dwells on the problem of judicial protection of human rights and freedoms of citizens of the Russian Federation, the right to appeal to the Constitutional Court, and the order of proceeding cases on constitutionality of laws on complaints for violation of constitutional rights and freedoms of citizens. The article gives the classification of human rights and freedoms of citizens, analyzes the statutes and decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the issues discussed, the procedure for resolving conflicts between the Constitutional Court and the European Court of Human Rights, and the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, human rights and freedoms, judicial protection, the Constitutional Court of the Russian Federation.

Статья 46 Конституции РФ гарантирует право каждого человека на судебную защиту, ценность которой — как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод — обусловлена, прежде всего, особым местом судебной власти в системе разделения властей, которая выражается в ее исключительном праве осуществления правосудия. Судебная власть призвана обеспечивать непосредственное действие Конституции РФ во всех сферах законодательной и правоприменительной деятельности.

Конституционная самостоятельность судебной власти обеспечивается механизмом самоорганизации и самоуправления, а также путем конституционного

закрепления социальных и материальных гарантий независимости судей. При этом из трех ветвей власти только судебная власть формируется не на политической, а на профессиональной основе и призвана не только гарантировать реальность прав и свобод человека и гражданина, но и обеспечить действие других ветвей власти — законодательной и исполнительной — в рамках конституционно-правового пространства. Судебная власть в Российской Федерации осуществляется на основе общих для всех видов судопроизводства принципов, включая независимость судей, их подчинение только Конституции Российской Федерации и федеральному закону, несменяемость

9

Конституция,
государство и общество





судей, их неприкосновенность, состязательность и равноправие сторон. Гарантирование судебной защиты прав и свобод человека и гражданина выражается: в установлении системы судов в России; в четком определении компетенции судов по защите прав и свобод граждан и других лиц; в установлении гарантий их независимости и самостоятельности; в определении видов судопроизводства и его принципов: равенство всех перед законом и судом; недопустимость действия обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность либо отменяющего или умаляющего права и свободы человека и гражданина; презумпция невиновности; освобождение обвиняемого от бремени доказательства своей вины; истолкование сомнений в пользу обвиняемого; в обеспечении каждому возможности обращения в суд за защитой своих прав и свобод, обжалования судебных решений и т. д.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина правосудием возвышает суды как органы государственной власти, придает им особое значение в ряду других органов. Но это требует от них оперативной, эффективной деятельности по претворению в жизнь конституционных положений [11, с. 178].

Российская Федерация обязана обеспечивать эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, на основе законодательно закрепленных критериев, которые в нормативной форме (в виде общих правил) предопределяют, в каком суде и по какой процедуре подлежит рассмотрению конкретное дело, что позволяет суду (судье), сторонам, другим участникам процесса, а также иным заинтересованным лицам избежать правовой неопределенности в данном вопросе (Определение от 4 июня 2013 года № 882-О). В приведенном определении Конституционного Суда сказано, что именно судебная власть, независимая и беспристрастная по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется значение судебных решений как правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер (Определение от 4 июня 2013 года № 882-О). Данная правовая позиция высказывалась Конституционным Судом в определениях от 24 сентября 2012 года № 1712-О,

от 4 октября 2012 года № 1912-О, от 18 октября 2012 года № 1946-О, от 22 ноября 2012 года № 2150-О, от 28 мая 2013 года № 769-О и других.

Конституционное право на судебную защиту, обеспечение прочных гарантий его осуществления с точки зрения как доступности для каждого, так и демократических начал самого судопроизводства во всех предусмотренных ч. 2 ст. 118 формах его реализации (конституционного, гражданского, административного, уголовного) является основополагающей категорией и основным фактором осуществления модернизационных процессов в судебной-правовой сфере [3, с. 451]. Разъясняя конституционное содержание права на судебную защиту, Конституционный Суд неоднократно отмечал его неотчуждаемый характер. Закрепляющие данное право положения Конституции Российской Федерации находятся в неразрывном единстве с положениями, возлагающими на государство обязанность охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (постановления от 30 ноября 2012 года № 29-П, от 25 июня 2013 года № 14-П; Определение от 17 сентября 2013 года № 1336-О).

Признавая право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, Конституция Российской Федерации гарантирует государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод, возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц.

В механизме защиты прав и свобод человека и гражданина важная роль отводится Конституционному Суду РФ. Именно Конституционный Суд РФ обеспечивает единство законодательной и судебной практики в защите прав и свобод человека и гражданина. Согласно Федеральному конституционному закону от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. 04.06.2014) (ст. 3) защита основных прав и свобод гражданина представляет собой его ключевую функцию. Конституционное право на судебную защиту интерпретировано в решениях Конституционного Суда как не подлежащее ограничению. Так, Конституционный Суд неоднократно подтверждал право на доступ к суду на всех стадиях судопроизводства, на обжалование различных актов органов расследования. Обеспечение справедливого правосудия и эффективного восстановления в правах

по суду интерпретировано им как включающее, в том числе, и своевременность судебной защиты. Во многих случаях правовые позиции Конституционного Суда, обязывающие органы судопроизводства толковать действующий процессуальный закон в духе Конституции, возвращали практику применения процедурных правил в конституционное русло без признания обжалованной нормы неконституционной. Существенное значение имеет и признание Конституционным Судом обязанности государства гарантировать права и свободы человека и гражданина от их умаления ошибочными судебными актами. Таким образом, решения Конституционного Суда оказывают значительное влияние на обеспечение исполнения конституционных прав граждан при осуществлении правосудия.

Защиту прав и свобод человека и гражданина Конституционный Суд РФ осуществляет при реализации практически всех полномочий, предоставленных ему Конституцией РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», в том числе: при разрешении дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; при разрешении споров о компетенции между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; между высшими государственными органами субъектов РФ; при проверке конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, при поступлении в суд соответствующей жалобы на нарушение прав и свобод граждан или запроса суда; при даче толкования Конституции РФ.

Деятельность конституционного правосудия нацелена на обеспечение единства законодательной и судебной практики в защите прав и свобод человека и граждани-

на. Права и свободы выступают как основополагающий критерий оценки Конституционным Судом соответствия законов и других нормативных актов Конституции РФ и федеральному законодательству.

Права на судебную защиту являются личными неотчуждаемыми правами каждого человека, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства, и, следовательно, должны гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации [9, с. 272]. Интересным с точки зрения правовой позиции представляется Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2014 № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором Суд указал, что Российская Федерация — правовое государство, и в ней иностранные граждане, лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с ее гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ст. 1, ч. 1; ст. 62, ч. 3 Конституции Российской Федерации). Согласно решениям Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 17 февраля 1998 года № 6-П, определения от 30 сентября 2010 года № 1244-О-О, от 4 июня 2013 года № 902-О и др.) из Конституции Российской Федерации (ст. 62, ч. 3, в ее взаимосвязи со ст. 17, ч. 2 и другими положениями, касающимися прав и свобод человека и гражданина) следует, что речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями именно гражданина Российской Федерации, т. е. возникают и осуществляются в силу особой связи между государством и его гражданами. Предусматривая, в частности, право каждого на свободный выезд за пределы Российской Федерации, Конституция Российской Федерации только за российскими гражданами признает право на беспрепятственный в нее выезд (ст. 27, ч. 2), а кроме того, гарантирует право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории Российской Федерации только тем, кто законно на ней находится (ст. 27, ч. 1). Это соотносится с положениями Конвенции о защите прав человека и основных





свобод, в том числе со ст. 3 и 8, а также с п. 1 ст. 2 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 года), закрепляющим, что ее нормы не должны толковаться как ограничивающие право государства принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания, или устанавливающие различия между его гражданами и иностранцами и как узаконивающие незаконное проникновение иностранца в государство или его присутствие в государстве (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2013 года № 902-О).

Эффективная деятельность Конституционного Суда Российской Федерации содействует воспитанию уважения основных прав и свобод человека и гражданина со стороны властей, государства, всех его органов и должностных лиц. Такая защита выступает гарантией равноправных отношений государства и личности, реального существования взаимных обязательств государства и личности, дополнительным средством обеспечения выполнения государством его обязанности по защите прав и свобод граждан и других лиц [4, с. 232]. В сфере защиты конституционных прав и свобод личности Конституционным Судом Российской Федерации можно выделить следующие основные направления его деятельности: защита экономических и имущественных прав граждан; защита социальных и трудовых прав граждан; защита личных прав и свобод; защита политических прав и свобод.

Выделение данных направлений деятельности ни в коем случае не означает умаления роли органов конституционного правосудия в защите иных прав граждан. Однако считаем, что данные вопросы являются приоритетными.

Защита экономических и имущественных прав граждан. Закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. таких основных прав человека и гражданина, как право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34), право частной собственности (ст. 35, 36), право свободно распоряжаться своими способностями к труду (ст. 37), право на свободное передвижение и выбор места жительства (ст. 27), право на свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств (ст. 8), право на интеллектуальную собственность (ст. 44), право на возмещение

государством вреда (ст. 53) послужило основанием для массового обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации.

Все разнообразные дела, в рамках которых проверялась конституционность норм гражданского, предпринимательского законодательства, можно весьма условно разбить на следующие группы:

— решения, основанные на применении конституционных норм о неприкосновенности права частной собственности;

— решения, направленные на защиту права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности;

— решения, раскрывающие содержание конституционной свободы договора;

— решения о необходимости эффективной судебной защиты субъектов экономических отношений;

— решения, связанные с реализацией жилищных и иных прав граждан.

К первой группе относятся: Постановление от 17 декабря 1996 г. о порядке взыскания недоимок, пеней и штрафов органами налоговой полиции, два постановления по проверке нормы Таможенного кодекса (от 20 мая 1997 г. и от 11 марта 1998 г.), Постановление от 21 марта 1997 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», Постановление от 16 мая 2000 г. по делу о проверке конституционности п. 4 ст. 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год» и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»» [14].

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2011 г. № 1-П [15], Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2011 г. № 6-П [16] и др.

Вторую группу составляют: Постановления от 4 марта 1997 г. № 4-П по делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе», от 24 февраля 1998 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов, от 12 мая 1998 г. № 14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан и др.

В третью группу входят такие решения, как Постановление от 23 февраля 1999 г. о процентных ставках по банковским вкладам граждан, Постановление от 6 июня 2000 г. по делу о проверке ст. 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и др.

Четвертая группа — это Постановления от 12 марта 2001 г. о проверке конституционности отдельных положений федерального Закона «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся возможности обжалования определений, выносимых арбитражным судом по делам о банкротстве, иных его положений, ст. 49 федерального Закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»; от 3 июля 2001 г. по делу о проверке конституционности положений ст. 13 федерального Закона «О реструктуризации кредитных организаций», Постановление Конституционного Суда РФ от 26.02.2010 № 4-П [17] и др.

Пятую группу составляют Постановления от 25 апреля 1995 г. № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Н. Ситаловой, от 23 июня 1995 г. № 8-П по делу о проверке конституцион-

ности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е. Р. Такновой, Е. А. Оглоблина, А. Н. Вашука, от 15 июня 1998 г. № 18-П по делу о проверке конституционности положений статей 2, 5 и 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан.

Защита социальных и трудовых прав граждан. В качестве примера можно привести: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2013 № 9-П в связи с жалобой гражданки Н. М. Моренко, в котором Суд обязал федерального законодателя — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в указанном Постановлении, внести необходимые изменения в правовое регулирование финансового обеспечения меры социальной поддержки неработающих граждан, получающих трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, в виде компенсации расходов, связанных с их выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Моренко Нины Матвеевны на основании п. 4 ст. 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2007 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год” в связи с жалобой гражданки Т. А. Баныкиной» [17] и др.





Анализ практики деятельности Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о весьма активном влиянии конституционных судов на разрешение социальных противоречий. Социальные вопросы в той или иной мере получают отражение во многих решениях Суда, в которых, в частности, интерпретировались конституционные положения, касающиеся:

- социального обеспечения (в связи с необходимостью гарантирования гражданам минимального материального обеспечения государственными пособиями гражданам, имеющим детей, выплатами и социальными льготами для граждан);

- пенсионной системы (в части дифференциации прав на получение пенсии мужчинами и женщинами; недопустимости установления неравного статуса пенсионеров в зависимости от вида получаемой ими пенсии; необоснованного ограничения права осужденного на пенсию; права на трудовую пенсию граждан, выехавших на постоянное жительство за пределы Российской Федерации);

- возмещения вреда, ущерба и расходов в связи с: незаконными действиями государственных органов и должностных лиц, включая судебное решение; техногенными катастрофами и экологическими бедствиями; политическими репрессиями;

- права на жилище (недопустимость его ограничения в зависимости от регистрации и в случае временного отсутствия нанимателя, перевода жилого помещения в нежилое; судебная защита права на жилище при выселении в административном порядке; жилищные субсидии гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера, и т. д.);

- права на образование (по поводу пределов гарантированного получения бесплатного высшего образования, соотношения права на высшее образование и обязанности нести военную службу, способов реализации права на получение высшего образования);

- труда и статуса безработных (в связи с возрастными ограничениями права на труд, судебной защитой этого права; ограничениями права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессии; выплатой пособия по временной нетрудоспособности и предоставлением защиты от безработицы и т. д.).

Этот перечень социальной проблематики в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации можно было бы продолжить.

Особое внимание в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации уделяется защите *личных прав и свобод*. По ряду конкретных дел были вынесены решения, которые отменили положения законов, умаляющие или нарушающие личные права и свободы:

- право на жизнь (Постановление от 2 февраля 1999 года; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р [13], в котором Конституционный Суд своим решением продлил мораторий на смертную казнь до того момента, пока Россия либо ратифицирует протокол № 6 к Европейской конвенции об отмене высшей меры наказания, либо откажется от взятых на себя обязательств по его исполнению); право на свободу и личную неприкосновенность, в соответствии с которыми человек не может быть лишен свободы и заключен под стражу по произволу властей (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2005 г. № 4-П [26]). В названном Постановлении Конституционный Суд оглашает свое решение по жалобе бывшего главы «Менатеп» Платона Лебедева. Суд подтвердил законность норм УПК РФ, определяющих порядок заключения обвиняемых под стражу после поступления уголовного дела в суд, но дал им толкование: при принятии решения о продлении срока содержания под стражей обязательно должны приводиться конкретные доказательства наличия основания для содержания под стражей; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2006 г. № 3-П [25], в котором Конституционный Суд РФ вынес решение по «делу Ульмана», согласно которому военные суды могут рассматривать без присяжных дела по особо тяжким преступлениям, совершенным российскими военными на территории Чечни. В качестве примера можно привести Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 2007 г. № 13-П, в котором Суд признал незаконным ограничение прав людей, подвергшихся принудительному психиатрическому лечению. (Речь шла о нормах УПК РФ, не позволявших таким людям лично знакомиться с материалами уголовного дела, участвовать в судебном заседании при его рассмотрении и обжаловать принятые судебные решения), Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2010 г. № 8-П [24] и др.;

- право на защиту своей чести и доброго имени (Постановления от 3 мая

1995 года, от 20 февраля, 16 мая, 13 июня 1996 года, от 2 июля 1997 года, от 2 июля 1998 года и др.);

— право на свободу передвижения и выбор места жительства, выезда из страны и въезда в страну. Свобода составляет элемент самоопределения личности и может быть ограничена только при наличии конституционных оснований и федеральным законом (Постановления от 24 ноября и 20 декабря 1995 года, от 4 апреля 1996 года, от 2 июля и 1 декабря 1997 года, от 15 января, 2 февраля и 7 октября 1998 года и др.).

Значительное место занимает также защита Конституционным Судом *политических прав и свобод личности*;

— право на гражданство: оно не утрачивается в силу одного только факта проживания за пределами Российской Федерации (Постановление от 16 мая 1996 г.);

— право участвовать в управлении делами государства (Постановления от 18 января, 1 февраля 1996 г., от 30 апреля, 10 декабря 1997 г.; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П [18] по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан; Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П [28] по делу о проверке конституционности Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; Постановление от 18 июля 2012 года № 19-П [30]; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 года № 12-П [22]; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П [19] и др.);

— право на объединение (Постановления от 3 апреля, 19 мая 1998 г. и др.);

— право на участие в местном самоуправлении (Постановления от 30 мая 1996 г., от 16 октября 1997 г., от 15 мая 1998 г. и др.);

— свобода мысли и слова, свобода средств массовой информации (Постановление от 31 июля 1995 г. и др.);

— право на информацию [20].

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации является обращение в Конституционный Суд в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее требованиям

закона¹. Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если: 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде. (п. 2 в ред. Федерального конституционного закона от 04.06.2014 № 9-ФКЗ).

Обращение направляется в Конституционный Суд Российской Федерации в письменной форме и подписывается уполномоченным лицом (уполномоченными лицами).

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и орга-

¹ Ходатайствами называются обращения о разрешении споров о компетенции между органами государственной власти. Жалобами — обращения граждан и их объединений. Все остальные обращения именуются запросами.





нами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ч. 2 ст. 125 Конституции).

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» утверждает за актами (решениями) высшего органа конституционной юстиции свойства окончательности, непосредственности действия, общеобязательности, непреодолимости (ст. 79), — как характерные именно для источников права, хотя бы и особого рода актов нормоустановительного характера [3, с. 118—120]. Юридическая сила таких решений (актов) превосходит юридическую силу любого закона. Именно благодаря этим свойствам правовые акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ).

Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ существенно обновлено понимание конституционной жалобы граждан и участия Суда в ее разрешении. В частности, Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле; что же касается конституционности закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле, он проверяется только по запросам судов.

Как справедливо обращает внимание С. А. Авакьян, ранее и частные лица, и суды были вправе оспорить конституци-

онность как подлежащего применению, так и примененного в конкретном деле закона. Теперь же ситуация изменилась: частные лица не могут оспорить конституционность закона, подлежащего применению в конкретном деле; они могут оспорить только уже примененный закон, значит они должны пройти по разным инстанциям и лишь после этого обратиться в Конституционный Суд. Изменилась ситуация и для судов. Формально уже с первого судебного процесса можно говорить о применении закона в конкретном деле (оно ведь разрешается на основе данного закона). Допустим, у первой инстанции не возникло желания обратиться в Конституционный Суд, но как быть последующим судебным инстанциям, если они это захотели сделать, а закон не «подлежит применению» и уже применен в конкретном деле нижестоящим судом? По формальному основанию им можно отказать, — полагает С. А. Авакьян [1, с. 753].

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

Закон допускает разрешение дела по жалобе гражданина или запросу суда без проведения слушаний, если придет к выводу о том, что вопрос о конституционности нормативного правового акта может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации правовых позиций и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав заявителя — гражданина или объединения граждан (часть первая в ред. Федерального конституционного закона от 04.06.2014 № 9-ФКЗ). Предусмотрена возможность заявления ходатайств против применения процедуры разрешения дела без проведения слушания, правом на которые наделены орган государственной власти, принявший акт, конституционность которого должна проверяться, и заявитель. По итогам разрешения Судом дела без проведения слушания выносится постановление.

Для признания жалобы допустимой не имеет значения, каково содержание решений, принятых по конкретному делу судами общей юрисдикции, и рассмотрено ли оно всеми судебными инстанциями. В Конституционный Суд можно обжаловать примененный закон даже в

случае вынесения для заявителя положительного правоприменительного решения. Конституционный Суд не проверяет судебные решения, их обоснованность и законность [3, с. 239].

Т. Я. Хабриева считает, что для разрешения дел по жалобам граждан обязательно обращение Конституционного Суда к конституционным нормам, обязательно разъяснение их содержания, поскольку сама жалоба подается на нарушение законом конституционных прав и свобод. В противном случае жалоба просто не допускается [34, с. 206]. Однако, как справедливо отмечает М. В. Баглай, «Конституционные права и свободы — это не все права и свободы, которыми обладает человек, а только основные, или фундаментальные. Почти все демократические конституции при самом полном перечислении прав и свобод в заключение признают, что перечень не является исчерпывающим, то есть, что за человеком и гражданином остаются и другие права и свободы. В Конституции Российской Федерации по этому поводу говорится (ч. 1 ст. 55): «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Ясно, что если бы эти «другие», да еще общепризнанные, права и свободы были законодателю известны, то они должны были бы попасть в перечень конституционных. А раз этого нет, то данную формулировку можно толковать только как признание неисчерпаемости свободы и как уважение многогранных прав и свобод, которые при всей их важности не относятся к категории основных» [2, с. 157].

Несомненно, огромное значение для обеспечения исполнения конституционных прав и свобод граждан имеет рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации индивидуальных и коллективных жалоб, однако защита конституционных прав и свобод граждан достигается также путем осуществления всех иных полномочий Конституционного Суда Российской Федерации. Вопросы обеспечения прав человека могут возникнуть при разрешении Конституционным Судом дел, касающихся конституционности договоров между органами государственной власти Российской Федерации и аналогичными органами ее субъектов, а также договоров между органами государственной власти последних. Права человека зачастую становятся предметом обсуждения и защиты при рассмотрении

Судом конституционности не вступивших в силу международных договоров России, при толковании Конституции Российской Федерации, при проверке конституционности в порядке абстрактного контроля всех видов законов и других нормативных актов [33, с. 49].

В качестве примера можно привести постановление Конституционного Суда по так называемому «чеченскому делу» [31], которым были установлены обязанности Президента Российской Федерации принимать меры по охране суверенитета, независимости, безопасности и целостности государства, а также определено право на использование Вооруженных Сил для защиты национального единства и территориальной целостности государства.

Одновременно Конституционный Суд констатировал, что в 1991—1994 гг. на территории Чеченской Республики имело место массовое нарушение прав человека. В связи с этим Президент и Правительство Российской Федерации предприняли меры (включая использование Вооруженных Сил), направленные на сохранение государственной целостности России, на обеспечение и защиту прав и свобод граждан. Однако в ходе реализации указанных мер подчас не соблюдались правила Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающиеся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера. Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации содержащиеся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года положения о выдворении за пределы Чеченской Республики лиц, представлявших угрозу общественной безопасности и личной безопасности граждан [4, с. 243].

Следовательно, под конституционными правами и свободами понимаются наиболее важные права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы и получающие высшую юридическую защиту.

Конституционный Суд проверяет конституционность закона и вправе признать закон или отдельные его положения не соответствующими Конституции (под законами понимаются федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации). Кроме того, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. [23] понятие закона было расширено. Конституционный





Суд признал подлежащими контролю наравне с законами постановления Государственной Думы об амнистии). Однако возможны случаи, когда по вопросам, затрагивающим права и свободы граждан, принимаются не только законы, но и другие нормативные акты органов государственной власти. По справедливому замечанию В. Маевского, «именно в нормативных актах и постановлениях федеральных и региональных органов законодательной и исполнительной власти, а также органов местного самоуправления содержится подавляющая часть нарушений прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации» [12, с. 8].

В случае, если в конкретном деле подлежит применению не закон, а иной нормативный акт федерального органа государственной власти (например, указ Президента, постановление Правительства), нарушающий то или иное конституционное право или свободу гражданина, жалоба гражданина на несоответствие данного акта закону не будет рассматриваться Конституционным Судом Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации суд, рассматривающий конкретное дело, обнаружив несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Если же подзаконный нормативно-правовой акт противоречит Конституции Российской Федерации, а закон, регулирующий такие правоотношения, отсутствует, суд, рассматривающий дело, должен решить его путем прямого применения соответствующих конституционных норм.

Однако, отказавшись в соответствии с требованиями Конституции от применения указа Президента или постановления Правительства Российской Федерации, как не соответствующих закону, суды, тем не менее, не могут признать такие акты неконституционными.

Суды общей юрисдикции не обладают полномочием признавать нормативные правовые акты, противоречащие федеральному закону, недействительными, утрачивающими юридическую силу. Решение суда означает лишь признание закона недействующим, т. е. не подлежащим применению с момента вступления решения суда в силу. Лишение акта юридической силы возможно только в рамках законодательного процесса, либо в рамках конституционного судопроизводства [10, с. 39]¹.

Признание правового акта неконституционным имеет обратную силу в отно-

шении дел граждан, обратившихся в Конституционный Суд, а также в отношении неисполненных правоприменительных решений, вынесенных до принятия соответствующего решения Конституционным Судом. Дела, которые послужили для заявителей поводом для обращения в Конституционный Суд, во всяком случае, подлежат пересмотру компетентными органами. Пересмотр осуществляется безотносительно к истечению сроков обращения в эти органы и независимо от того, имеются или отсутствуют иные основания для пересмотра (Определение от 10 октября 2013 года № 1496-О).

Несмотря на то что решения Конституционного Суда Российской Федерации принимаются по конкретному делу, они не могут приниматься Судом по его собственной инициативе, Конституционный Суд Российской Федерации ограничен предметом и пределами, заявленными обратившимися к нему субъектами требований, решения органов конституционного контроля распространяют свое действие на неопределенный круг лиц, носят нормативный характер.

В связи со сказанным возникает вопрос, необходимо ли осуществлять пересмотр всех вступивших в законную силу судебных решений, в основу которых был положен закон, признанный в результате обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации неконституционным?

Норма, содержащаяся в ст. 100 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», дает нам основание полагать, что решения Конституционного Суда Российской Федерации не распространяют свое действие на отношения, возникшие до их принятия, за исключением тех случаев, когда граждане способствовали началу процесса конституционного судопроизводства, в ходе которого эти акты были признаны неконституционными. Для этих лиц решения Конституционного Суда обладают обратной силой.

Вступление итогового решения Конституционного Суда в силу означает, что с этого момента данному решению придается юридическая сила, превышающая юридическую силу нормативных правовых актов, являвшихся предметом проверки, в результате которой было принято данное решение, а осуществляемая в процессе конституционного судопроизводства казуальная интерпретация положений Конституции Российской Федерации, на которых оно основано, по своей силе превышает любую ее интерпретацию любым другим органом, притом что преде-

лы действия решения Конституционного Суда (в том числе установленные в самом решении пределы его ретроспективного действия) обусловлены целями обеспечения стабильности конкретных правоотношений, которая имеет самостоятельную конституционную ценность, а также предметом рассмотрения и выраженной в решении правовой позицией Конституционного Суда (Постановление от 8 ноября 2012 года № 25-П).

Законом о Конституционном Суде (ст. 80) предусмотрена обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Следует указать и на ту роль, которую играют в развитии законодательства и совершенствовании правовой системы страны правовые позиции Конституционного Суда, формулируемые им при обосновании своих решений. Правовые позиции содержатся во всех решениях Конституционного Суда: постановлениях, определениях, заключениях. Так как защита прав и свобод граждан является приоритетным направлением в деятельности органов конституционного правосудия, то и правовые позиции в данной сфере занимают значительное место в принимаемых судом актах. Эти правовые позиции неизбежно учитываются в дальнейшем не только правоприменительными органами, но и законодателем. В результате они оказывают влияние на общее развитие права, формирование новых правовых норм и институтов, способствуют реализации и защите конституционных прав и свобод личности.

Важность решений органов конституционного правосудия в деле защиты прав граждан трудно переоценить. Как отмечает Л. М. Карапетян, «Главное значение решения Конституционного Суда Российской Федерации состоит в том, что оно имеет окончательное правовое последствие: признание им неконституционным рассматриваемого акта или его части приводит к их аннулированию, а толкование закона получает общеобязательную силу. Контроль за конституционностью законов и иных нормативных актов выполняет и другие сопутствующие функции. Он способствует умиротворению политической жизни и обладает средством обеспечения уважения конституционных установлений. Тем самым судебный конституционный контроль упреждает возможность нарушения конституционного

равновесия и усиливает сплоченность общества» [7].

Возникает вопрос, для кого будет обязательным решение Конституционного Суда, принятое по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан? Несомненно, это решение прежде всего обязательно для сторон конкретного спора. Однако оно будет обязательно и для других субъектов правоотношений, которым придется столкнуться с этим решением. Иными словами, субъекты, не участвовавшие в рассмотрении дела, обязаны будут ссылаться на решение Конституционного Суда в процессе своей правоприменительной деятельности. Так, после признания той или иной нормы уголовно-процессуального законодательства не соответствующей Конституции Российской Федерации органы дознания, предварительного следствия, а также судебные органы не вправе применять ее в своей работе [5] (см., например, Постановление от 3 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности ст. 220¹ и 220² УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Аветяна [27], Постановление от 13 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 209 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан Р. Н. Самигулиной и А. А. Апанасенко [29] и др.). При этом каждый раз они вынуждены ссылаться на решение Конституционного Суда, которым данная норма признана неконституционной.

Закрепляя и конкретизируя принцип обязательности решений Конституционного Суда РФ, ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» устанавливает: решение Конституционного Суда РФ окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения; решение Конституционного Суда РФ подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены; неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда РФ влечет ответственность, установленную федеральным законом; решение Конституционного Суда РФ действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами; юридическая сила постановления Конституционного Суда РФ о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта; признание нормативного акта или договора либо отдельных их положений не соответствующими Конститу-





ции РФ является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте или договоре, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения. Нормативные положения этих источников права не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами; толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Вместе с тем, говоря об окончательности решений Конституционного Суда РФ, В. Д. Зорькин справедливо подчеркивает, что Суд *не связан формулировками* своих правовых позиций. Применяя и истолковывая Конституцию РФ, Суд выявляет не только букву, но и дух конституционных положений на новых этапах общественного развития, и тем самым приспособляет Конституцию РФ к меняющимся отношениям в обществе («живое право»). Изменение жизненных реалий может приводить и к отступлению Суда от ранее сформулированных им правовых позиций, однако такая *корректировка* не означает отмены ранее принятого решения и не приводит к пересмотру в целом практики Конституционного Суда РФ. Его решение сохраняет юридическую силу и не подлежит пересмотру. Сохраняет свою силу и сформулированная в нем правовая позиция. «Однако ее применимость не является абсолютной и определяется Конституционным Судом РФ каждый раз в сходной ситуации с учетом единства буквы и духа этой позиции в конкретно-исторических обстоятельствах» [6, с. 164].

Согласно Конституции Российской Федерации каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации, являющимися составной частью ее правовой системы, обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Ратифицировав Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация признала *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения

Конвенции и Протоколов к ней в случаях их предполагаемого нарушения Российской Федерацией. Решается эта задача посредством рассмотрения дел по индивидуальным жалобам, что закреплено в ст. 34 Конвенции [8].

Статьей 22 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» установлен особый порядок выражения согласия для Российской Федерации международных договоров, согласно которому в случае, если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно только после внесения соответствующих поправок в Конституцию или пересмотра ее положений в установленном порядке. Это дает основание говорить о том, что Основной Закон Российской Федерации имеет приоритет перед нормами международного права и, соответственно, российские суды не обязаны учитывать правовые позиции ЕСПЧ в коллизионных случаях. Особое значение в указанном отношении имеет установленный Конституционным Судом РФ порядок разрешения коллизий между решениями и позициями Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ в постановлении от 6 декабря 2013 года № 27-П [21]. Здесь было конкретизировано право суда (включая высшие суды) приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд РФ констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, в случае, если суд придет к выводу о невозможности исполнения постановления ЕСПЧ без признания таких законоположений не соответствующими Конституции РФ.

Решения Европейского Суда должны учитываться только в той мере, в какой они не противоречат Конституции РФ. В соответствии с неоднократно обозначенной Конституционным Судом позицией не только Конвенция, но и решения Европейского Суда по правам человека — в той мере, в какой ими исходя из общепризнанных принципов и норм международного права дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, — являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и

правоприменительными органами при применении соответствующих норм права [32].

Помимо государственных способов защиты прав, свобод и интересов в современных правовых системах допускаются и другие способы защиты прав. Од-

нако только наличие в правовой системе института судебной защиты права, основанного на принципе «всякое нарушенное право подлежит судебной защите», является необходимым условием признания такой правовой системы подлинно демократической.

References

1. Avak'yan S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii. v 2 t [Constitutional Law of Russia in 2 Volumes]. Moscow. Norma Publ.: INFRA-M Publ., 2014.
2. Baglai M.V. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Law of the Russian Federation]. Moscow, 1997. 784 p.
3. Bondar' N.S. Sudebnyi konstitutsionalizm v Rossii v svete konstitutsionnogo pravosudiya [Judicial Constitutionalism in Russia in the Light of Constitutional Justice]. Moscow. Norma Publ.: INFRA-M Publ., 2011. 544 p.
4. Vitruk N.V. Konstitutsionnoe pravosudie v Rossii (1991—2001 gg.) Ocherki teorii i praktiki [Constitutional Justice in Russia (1991-2001). Reviews of Theory and Practice]. Moscow. Gorodets-izdat Publ., 2001. 508 p.
5. Gadzhiev Kh. Postanovleniya Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii kak istochnik prava [Decisions of Constitutional Court of the Russian Federation as a Source of Law]. Pravo i zhizn', 2000, No. 26.
6. Zor'kin V.D. Konstitutsionno-pravovoe razvitie Rossii [Constitutional and Legal Development of Russia]. Moscow. Norma Publ.: INFRA-M Publ., 2011. 720 p.
7. Karapetyan L.M. Garantii nezavisimosti organa konstitutsionnogo kontrolya [Guaranties of Independence of the Body of Constitutional Control]. Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii, 1997, No. 2, p. 64-70.
8. European Convention on Human Rights as of 04.11.1950. Protocol No. 1: as of 20.03.1952. Protocol No. 4 as of 16.09.1963. Protocol No. 7 as of 22.11.1984. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_30222/
9. Vorob'ev A.P., Zhilin N.A., Zadiora V.I., Kokotov A.N. Konstitutsionnyi sudebnyi protsess [Constitutional Judicial Proceedings]. Moscow. Norma Publ., 2004. 416 p.
10. Kotov O.Yu. Vliyaniye reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossii na grazhdanskoe sudoproizvodstvo [Influence of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Civil Judicial Proceedings]. Moscow. Gorodets-izdat Publ., 2002. 192 p.
11. Lebedev V.A. Konstitutsionno-pravovaya okhrana i zashchita prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii (teoriya i praktika sovremennosti) [Constitutional and Legal Security and Protection of Human Rights and Freedoms in the Russian Federation (Theory and Practice of Modern Times)]. Moscow, 2005. 272 p.
12. Maevskii V. Strasti po sudebnoi reforme [Passion for Judicial Reforms]. Rossiiskaya yustitsiya, 2001, No. 11, p. 18-21
13. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 19.11.2009 No. 1344-O-R On clarification of the Item 5 of the resolution part of the Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 2.02.1999 No. 3-P on the case of constitutionality test of the Items of the Article 41 and part 3 of the Article 42 of the Criminal and Procedural Code of RSFSR, and Items 1 and 2 of the Decision of the Supreme Court of the Russian Federation as of 16.07.1993. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/213802/>
14. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 14.07.2005 No. 8-P on the case of constitutionality test of certain items of Federal laws on federal budget for the year 2003, 2004, and 2005 and the Decision of the Government of the Russian Federation 'On procedural arrangements of the Ministry of Finance of the Russian Federation for judicial acts on suits to the treasury of the Russian Federation redress of an injury caused by illegal actions of the bodies of state power or official bodies' in connection with complaints of the citizens E. D. Zhukhovitsky, I. G. Poim, A. V. Ponyatovsky, A. E. Cheslavsky and OJSC Khabarovskenergo. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/12041128/12041128.htm>
15. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 31.01.2011 No. 1-P on the case of constitutionality test of part 1, 3, and 9 of the Article 115, of Item 2 of Part 1 of the Article 208 of the Criminal and Procedural Code of the Russian Federation and paragraph 9 of Item 1 of the Article 126 of the Federal law 'On bankruptcy' in connection with complaints of private limited company 'Nedvizhimost'-M', LLC 'Solomatinskoe khlebopriemnoye predpriyatie' and the citizen L. I. Kostareva. URL: <http://www.rg.ru/2011/02/11/ksrf-dok.html>
16. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 25.04.2011 No. 6-P on the case of constitutionality test of part 1 of the Article 3.7 and part 2 of the Article 8.28 of the Administrative Code of the Russian Federation in connection





with the complaint of LLC 'StroiKomplekt'. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113498/

17. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 26.02.2010 № 4-P on the case of constitutionality test of part 2 of the Article 392 of the Civil Procedural Code of the Russian Federation in connection with complaints of the citizens A. A. Doroshka, A. E. Kot, and E. Yu. Fedotova. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98123/

18. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 21.12.2005 No. 13-P on the case of constitutionality test of certain items of the Federal law «On general principles of organization of legislative and executive state powers in constituent units of the Russian Federation» in connection with complaints of certain citizens. URL: <http://www.rg.ru/2005/12/29/konstitucionnost-dok.html>

19. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 10.10.2013 No. 20-P on the case of constitutionality test of sub-item 'a' of the item 3.2 of part 4 of the Federal law 'On fundamental guaranties of the elective right and the right for participation in referendum for the citizens of the Russian Federation', part 1 of the Article 10, and part 6 of the Article 86 of the Criminal Code of the Russian Federation in connection with complaints of the citizens G.B. Egorov, A. L. Kazakov, I. Yu. Kravtsov, A. V. Kupriyanov, A. S. Latypov, and V. Yu. Sin'kov. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153235/

20. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 29.11.2010 No. 20-P on the case of constitutionality test of the articles 20 and 21 of the Federal Law 'On detention on custody of the suspects and convicted in crime commitment' in connection with complaints of the citizens D. R. Baranovsky, Yu. N. Volokhonsky and I. V. Plotnikov. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107637/

21. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 6.12.2013 No. 27-P on the case of constitutionality test of certain provisions of the article 11 and items 3 and 4 of part 4 of the Article 392 of the Civil Procedural Code of the Russian Federation in connection with the inquiry of the Presidium of Leningrad district military court. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155428/

22. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 18.05.2012 No. 12-P on the case of constitutionality test of certain provisions of part 2 of the article 20.2 of the Administrative Code of the Russian Federation, item 3 of part 4 of the Article 5 and item 5 of part 3 of the Article 7 of the Federal law 'On gatherings, meetings, demonstrations, parades, and picketing' in connection with complaint of the citizen S.A. Katkov. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130163/

23. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 5.07.2001 No. 11-P on the case of constitutionality test of the Decision of the State Duma as of 28.06.2000 'On the amendments in the Decision of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation 'On amnesty in connection with the 55th anniversary of the victory in the Great Patriotic War in 1941—1945' Federation in connection with the inquiry of the Soviet district court of the city of Chelyabinsk and complaints of certain citizens. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=32492>

24. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 19.04.2010 No. 8-P on the case of constitutionality test of items 2 and 3 of part 2 of the article 30 and part 2 of the article 325 of the Criminal and Procedural Code of the Russian Federation in connection with complaints of the citizens R. R. Zainagutdinov, R. V. Kudaev, F. R. Faizulin, A. D. Khasanov, A. I. Shavaev and the inquiry of Sverdlovsk regional court. URL: <http://poisk-zakona.ru/26388.html>

25. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 20.11.2007 13-P on the case of constitutionality test of certain provisions of the Articles 402, 433, 437, 438, 439, 441, 444 and 445 of the Criminal and Procedural Code of the Russian Federation in connection with complaints of the citizens S. G. Ablamsky, O. B. Lobashov and V. K. Matveev. URL: <http://www.rg.ru/2007/11/28/ks-dok.html>

26. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 22.03.2005 No. 4-P on the case of constitutionality test of certain provisions of the Criminal and Procedural Code of the Russian Federation which regulate the proceedings and implementation as measures of detention in custody on the stages of criminal proceedings which follow the end of preliminary investigation and the delivering the case to the court in connection with complaints of certain citizens. URL: <http://www.rg.ru/2005/04/01/ks-zaklyuchenie-dok.html>

27. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 3.05.1995 on the case of constitutionality test of the Article 220.1 and 220.2 of the Criminal and Procedural Code of RSFSR in connection with complaint of the citizen V. A. Avetyan. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6549/

28. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 14.02.2013 No. 4-P on the case of constitutionality test of the Federal Law 'On amendments in the Administrative Code of the Russian Federation' and the Federal law 'On gatherings, meetings, demonstrations, parades, and picketing' in connection with the inquiry of the group of deputies of the State Duma and complaint of the citizen E. V. Savenko. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142234/

29. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 13.11.1995 on the case of constitutionality test of part 5 of the Article 209 of the Criminal and Procedural Code of RSFSR in connection with complaints of the citizens R. N. Samigulina and A. A. Apanasenko. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 1995, No. 6.
30. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 18.07.2012 No. 19-P on the case of constitutionality test of part 1 of the Article 1, part 1 of the Article 2 and the Article 3 of the Federal law 'On order of proceedings of appeals of the citizens of the Russian Federation' in connection with the inquiry of the Federal Assembly of Rostov Region. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133199/
31. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 31.07.1995. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 1995, No. 4-5.
32. Information of the Constitutional Court of the Russian Federation 'Development of the Judicial System of the Russian Federation: Constitutional and Legal Aspects' (on the basis of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in 2012—2013) URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=391205>
33. Tiunov O.I. O resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii v svyazi s zhalobami grazhdan na narushenie ikh konstitutsionnykh prav i svobod [On Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in Connection with Complaints of the Citizens on their Constitutional Rights and Freedoms Infringement]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 1996, No. 2.
34. Khabrieva T.Ya. Tolkovanie Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii: teoriya i praktika [Interpretation of the Constitution of the Russian Federation: Theory and Practice]. Moscow. Yurist Publ., 1998. 245 s.

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета (МГЮА) им. О. Е. Кутафина, Россия, 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

LEBEDEV Valerian Alekseyevich, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Official within the sphere of higher professional education of the Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin, Moscow. Bld. 9., str. Sadovaya Kudrinskaya, Moscow, 123995. E-mail: lebedev_va@bk.ru

For citation: **V. A. Lebedev**. Judicial Defense of Human Rights and Freedoms of Citizens of the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 9—23.



А. В. Безруков

УКРЕПЛЕНИЕ ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

A. V. Bezrukov

STRENGTHENING OF THE UNITY OF THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES IN CONDITIONS OF ENSURING LAW ENFORCEMENT IN RUSSIA

Рассматривается конституционно-правовая природа публичной власти России, система которой структурируется ее двумя уровнями — государственной и муниципальной властями. Выявляется структура публичной власти, показывается единый и взаимосвязанный характер государственной и муниципальной властей, образующих на основе конституционного принципа народовластия единую систему публичной власти. Доказывается, что эффективность взаимодействия государственной и муниципальной властей обуславливает единый характер системы публичной власти, способствующий укреплению конституционного правопорядка в России.

Ключевые слова: публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, народовластие, правопорядок, система единой публичной власти.

The article examines the constitutional and legal nature of public power in Russia, the system of which is structured by its two levels — the state and municipal authorities. The author reveals the structure of public authorities, shows a unified and interrelated nature of the state and municipal authorities forming the uniform system of public authorities on the basis of the constitutional principle of democracy. It is proved that the efficiency of interaction of the state and municipal authorities determines the unique character of the system of public authorities contributing to the strengthening of the constitutional order in Russia.

Keywords: public authority, state authority, municipal authority, democracy, law enforcement, the system of unified public authority.

Конституционно-правовая природа России как современного публично-территориального образования предполагает наличие публичной власти, в пределах которой функционируют государственная власть и местное самоуправление, цементирующие единство публичной власти, органы которой обеспечивают реализацию конституционного принципа народовластия и способствуют укреплению конституционного правопорядка в России (ст. 3, 10, 72 Конституции РФ).

Структура публичной власти предполагает в Российской Федерации наличие как минимум двух уровней ее реализации — государственного и местного. Государственная власть реализуется на федеральном и региональном уровнях. Местная власть осуществляется в город-

ских, сельских поселениях и на территории других муниципальных образований. Вместе с тем распространение государственной власти проникает и на другие уровни публичной власти, что, однако, не подменяет и не исключает самостоятельность местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ).

Взгляд на публичную власть через призму такого ее звена, как власть представительная, заставляет обратить внимание ученых на источник публичной власти в целом и представительной власти, в частности. Как справедливо отмечает А. Т. Карасев, в государственно-организованном обществе, основанном на началах народовластия, источником публичной власти является народ, который осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы мест-



ного самоуправления. Данное положение нашло свое закрепление в Конституции Российской Федерации (ст. 3). Соответственно, государственная власть и местное самоуправление выступают формами осуществления народовластия [9, с. 8—10].

Можно ли утверждать, что публичная власть едина и объединяет государственную власть и местное самоуправление? В современных исследованиях уже не только отмечается интегрирующая роль публичной власти, но предлагается и доказывается принцип единства публичной власти в государстве, реализуемой на различных уровнях и объединяющей государственную власть и местное самоуправление [20, с. 6—10; 27, с. 9], а в числе разновидностей публичной власти наряду с государственной и муниципальной властями выделяется также общественная и надгосударственная власть [27, с. 10—11].

Действительно, разработка и внедрение в научный оборот категории «публичная власть» позволяет проводить рассмотрение единства публичной власти и формирует теоретическую основу для совершенствования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, функционирующих в единой системе публичной власти.

Для определения единства публичной власти в России важно рассмотреть правовую природу двух главных ее составляющих — государственной власти и местного самоуправления.

Обратимся к сущности государственной власти. Государственная власть представляет собой концентрированное выражение воли — силу, побуждающую к действию [8, с. 36; 12, с. 16; 17, с. 9]. Она также выступает и особого рода психическим отношением, на что обращали внимание еще дореволюционные юристы, отмечая, что явления власти и подчинения сводятся к психологическим основам и что «государственная власть не есть чья-либо воля, а сила, вытекающая из сознания гражданами их зависимости от государства...» [3, с. 485; 10, с. 250].

По мнению А.Ф. Малого, государственная власть как правовая категория используется в двух значениях: как совокупность властных государственных полномочий и как совокупность (система) государственных органов [16, с. 99]. Если совокупность государственных полномочий может системно конструировать явление государственной власти, то рассмотрение государственной власти через систему государственных органов пред-

ставляется затруднительным, несмотря на то, что Конституция РФ фрагментарно допускает возможность такой трактовки (ч. 4 ст. 78). Исходя из системного анализа Конституции РФ (ст. 3, 10, 11, 77, 78), оптимальным представляется понимание государственной власти как совокупности государственно-правовых полномочий, в основном реализуемых соответствующими органами государственной власти.

Государственная власть как система характеризуется наличием внутренней структуры, которая отражает координационные и субординационные связи, складывающиеся между государственными органами на федеральном и региональном уровнях. Следовательно, система органов государственной власти составляет центральное звено государственной власти. Но как тогда соотносить понятие государственной власти с категорией «система государственной власти», которым оперирует ч. 3 ст. 5 Конституции РФ? Соглашаясь с А. В. Морозовым в том, что последнее понятие можно рассматривать как более широкое, чем понятия «государственная власть» и «система органов государственной власти» [17, с. 13], следует все же уточнить и выстроить в логический ряд указанные категории, где система государственной власти включает в себя государственную власть, в рамках которой функционирует система органов государственной власти.

Однако и такая характеристика будет неполной. Поэтому справедливо отмечается, что система государственной власти есть структурно организованная целостность, обладающая интегративными свойствами, элементами которой выступают государственная власть и система субъектов ее осуществления [17, с. 13—14]. Однако круг последних не ограничивается органами государственной власти, в число ее субъектов входят как население соответствующих публично-территориальных образований, так и органы местного самоуправления, реализующие отдельные государственные полномочия (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). В связи с чем в литературе справедливо отмечается о самостоятельности муниципальной власти только в пределах ее полномочий [28, с. 34]. В определенных случаях ее осуществляют общественные формирования и граждане, участвующие в осуществлении государственных функций, в том числе обеспечении правопорядка, безопасности и защите конституционных прав личности.

При этом в системе государственной власти следует выделить три вида связей:





горизонтальные, например, отношения глав регионов, которые, как правило, следует рассматривать как координационно-партнерские; вертикальные, в основном связанные с субординационными отношениями вышестоящих и нижестоящих государственных органов, например, отношения Правительства РФ и высших исполнительных органов субъектов РФ; субординационно-координационные, обеспечивающие эффективное функционирование и взаимодействие ветвей государственной власти и муниципальной власти, органы которой реализуют отдельные государственные полномочия для достижения целей государственной власти.

Раскрывая понятие муниципальной власти, заметим, что оно является относительно молодым в конституционной доктрине и практике. Впервые дефиницию «муниципальная власть» официально ввел в оборот Конституционный Суд России, рассматривая ее как разновидность публичной власти [22—24].

Муниципальная власть реализуется посредством осуществления местного самоуправления в пределах муниципальных образований. Местное самоуправление есть автономная деятельность самоорганизующегося населения. Муниципалитеты же имеют относительно децентрализованный характер организации, однако трудно согласиться с тем, что они являются продолжением государства в территориальных общностях [4, с. 55; 29, с. 15]. Нельзя назвать местное самоуправление и элементом государственного устройства [29, с. 14], поскольку оно не определяет территориальную характеристику государства, функционирует в пределах муниципальных образований и выполняет собственные, отличные от государства функции.

Муниципалитеты, действительно, могут рассматриваться как фундамент государства и элемент его конституционного механизма. Однако если мы признаем их продолжением государства на местах, то тем самым перечеркнем идею самостоятельного и ответственного местного самоуправления в России. Отношения государства и местного самоуправления должны развиваться на паритетной основе, где государство призвано играть ведущую роль, законодательно регулируя, поддерживая и гарантируя местное самоуправление.

Конституция РФ называет два вида муниципальных образований — городские и сельские поселения, в пределах которых осуществляется местное самоуправле-

ние. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными ФЗ. Одним из важнейших таких требований является введенный Законом об общих принципах местного самоуправления... принцип осуществления местного самоуправления на всей территории России в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах, внутригородских территориях города федерального значения. Следовательно, это означает, что практически вся территория каждого субъекта РФ должна быть разграничена между муниципальными образованиями.

Таким образом, у государственной и муниципальной власти, интегрирующих единую систему публичной власти, имеются ряд объединяющих черт:

— и местная, и государственная власть организованы по территориальному признаку;

— и первая, и вторая реализуют свое социальное назначение посредством специальных органов, наделенных властными полномочиями;

— только государство и муниципалитеты могут устанавливать налоги и сборы;

— только государственная и местная власть принимают в рамках своей компетенции нормативно-правовые акты;

— и те и другие имеют право применять принуждение на своей территории [13, с. 10—11], а также участвуют в обеспечении правопорядка (п. «б» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

И, пожалуй, главным общим исходным началом является то, что и государственная, и местная власть базируются на едином принципе народовластия, который обеспечивает единство публичной власти и реализуется на двух соответствующих ее уровнях. Потому не должно быть антагонизма между местным самоуправлением и осуществлением государственных функций на местах. Местное самоуправление в современных условиях не может развиваться «в отрыве» от государства. Особенно при выполнении конституционного полномочия по обеспечению правопорядка (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ) органы местного самоуправления функционируют в плотном взаимодействии с государственными органами, в первую очередь, правоохранительными органами.

Итак, государственный и муниципальный уровни публичной власти в России,

имея каждый собственные предметы ведения и задачи, в то же время находясь в единой системе координат, должны быть ориентированы на эффективное взаимодействие и сотрудничество. При этом муниципальная власть все же остается в определенной зависимости (финансовой, нормативной, контрольной) от государственной власти, хотя в литературе иногда встречается мнение о том, что граница между государственной и муниципальной властью абстрактна, а для России даже искусственна [15, с. 149]. Тем не менее такая граница достаточно четко определена в Конституции РФ и законодательстве, в первую очередь в разграничении компетенции между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями (ст. 10—12, 71—73, 130—132 Конституции РФ, Федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»).

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). На первый взгляд эти принципы могут восприниматься как взаимоисключающие, поскольку имеется противоречие между единством и разделением властей. Однако такое противоречие снимается с применением системного подхода к государственной власти. В качестве методологического ориентира может быть использован опыт системных исследований правовых явлений.

Обратим внимание на взаимосвязь принципов единства государственной власти и разделения властей. Каким образом они взаимосвязаны и могут ли работать в сочетании?

Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную содержится в большинстве современных конституций, и зачастую рассматривается в связке с принципом единства государственной власти.

Впервые идея о необходимости соотношения рассматриваемых принципов прозвучала в работах Ж.-Ж. Руссо (1712—1778), который, по сути, выступая против идеи разделения властей, отстаиваемой Дж. Доком, Ш. Монтескье, утверждал, что вся власть должна принадлежать народу, а организационно осуществляться в народных собраниях и представительных органах. Поэтому некоторые дореволюционные государствоведы (Н. М. Коркунов, Н. И. Лазаревский) не без оснований высказывали весьма осторожное и критичное отношение к принци-

пу разделения властей, усматривая в нем возможную угрозу нарушения единства государственной власти [11, с. 352; 14, с. 27—29].

В современной литературе также нередко можно встретить критику принципа разделения властей, который может привести вплоть до противопоставления трех «самостоятельных властей» и размывает единство государственной власти. Однако такой подход требует четкого разграничения и учета двух обстоятельств: во-первых, современные политико-правовые реалии Российского государства не вполне соответствуют классическим представлениям о теории разделения властей; во-вторых, важно учитывать тенденции к постепенному размыванию концепции разделения властей, в том числе путем включения в такую триаду новых ветвей власти [18, с. 72—73].

В таких условиях требуется переосмысление, как содержания обозначенных принципов, так и выявление возможности и необходимости их сочетания и взаимовлияния.

В современных условиях единство государственной власти предполагает, что, во-первых, в ее основе лежит единая воля народа, который является ее источником, во-вторых, государственная власть едина по своему социальной характеру и единственная государственная власть в данном обществе; в-третьих, она реализует общие цели и задачи, стоящие перед государством; в-четвертых, она в организационно-правовом единстве выполняет в разных формах и разными методами единые функции государства.

Единство системы государственной власти не исключает, а предполагает наличие и определенную степень автономности ее элементов, что является гносеологической основой концепции разделения властей [31, с. 70—78].

В одном государстве не может быть двух и более самостоятельных государственных властей, как и публичная власть, государственная власть является единственной. Она как целостное явление едина. Но функционируя в системе единой публичной власти, она может внутрисистемно структурироваться в зависимости от выполняемых функций на различные ветви по горизонтали и уровни по вертикали.

Вместе с тем государственная власть — целостная система, где ветви власти есть элементы целого, которые действуют системно и согласованно, а сама система определяет их качества, формы и методы. И система сдержек и





противовесов, положенная в основу принципа разделения властей, предполагает не только обособленность каждой ветви государственной власти, но и конструктивное функционирование, взаимодействие и взаимопроникновение ветвей государственной власти. Например, такое возможно при делегировании парламентом своих полномочий Президенту РФ и Правительству РФ, что подтвердил Конституционный Суд РФ в своих решениях [25, 26]. Показательно и решение Суда о возможности Президента РФ издавать указы, восполняющие пробелы в законодательстве, при условии их временного характера и соответствия Конституции РФ [21].

Поэтому наряду с признанием идеи и практики единства государственной власти необходимо принятие в сочетании с ней концепции разделения властей, которая традиционно закрепляет триаду властей, что нашло отражение и в Конституции РФ (ст. 10). Вместе с тем в современных конституциях и доктрине появляются новые, иные ветви власти (избирательная, гражданская, президентская, контрольная и др.) [1; 19; 32], что влечет тенденцию к размыванию сложившейся триады властей.

Поэтому верно отмечается, что единство государственной власти и разделение ее ветвей не противоречат друг другу, а при правильном понимании этих явлений сочетаются в условиях демократических режимов [31, с. 76—77].

Таким образом, в современном понимании разделение власти на три ветви не рассматривает их как независимые и автономные, а наоборот, позволяет обеспечить им сотрудничество и единство, в рамках которого сохраняется и конституционно обеспечивается различие и самостоятельность органов, осуществляющих законодательство, управление и правосудие.

Поэтому разделение ветвей государственной власти возможно только при сохранении ее единства. Каждая ветвь имеет тот же социальный характер и действует в заданных единством государственной власти направлениях.

Государственная власть едина, подчеркивает Б. С. Эбзеев, но функции ее — законодательство, управление и правосудие — осуществляются различными органами, каждый из которых имеет отдельные полномочия, которые в рамках классических для прошлого представлений о разделении властей входили бы в компетенцию других органов [34, с. 208]. Поэтому, современная юридическая

доктрина и практика должны учитывать трансформацию содержания принципа разделения властей в процессе историко-правового развития России, а также особенности ее отражения в конституционном законодательстве зарубежных государств [5, 30, 33, 34].

Единство государственной власти выражается в наличии государственного аппарата, включающего в себя законодательные, исполнительные и судебные органы, совокупная компетенция которых охватывает все полномочия, необходимые для осуществления внутренних и внешних функций государства. Федеральные и региональные государственные органы, действуя на основе разделения властей как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой государственной власти. Это достигается единством ключевых принципов, производностью полномочий, наличием организационно-правовых сдержек и противовесов, при которых все органы сообразно своим функциям участвуют в выработке государственной политики, принятии законов и их реализации; политика и законы отражают общую позицию единой государственной власти [2, с. 71—72].

Единство государственной власти обеспечивается деятельностью Президента РФ как гаранта Конституции РФ, который призван обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) [7, с. 263—265]. Для этого глава государства наделен обширными конституционными полномочиями, позволяющими ему оказывать существенное влияние на состав, структуру, организацию и деятельность органов государственной власти в России, отменять (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ) и приостанавливать (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ) действие актов органов исполнительной власти. Причем, последние «образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), федеральные органы которой могут создавать свои территориальные органы и по соглашению могут делегировать осуществление части полномочий с одного уровня государственной власти на другой (ст. 78 Конституции РФ).

Государственное единство не ограничивается вопросами территориальной целостности, отмечает Б. С. Эбзеев, оно представляет собой более широкое явление, синтезирующее социальную, правовую, политическую, экономическую общность России как государства, в основе

которой единство многонационального народа России, ее территориальная целостность и единая государственная власть [34, с. 304]. Ученый рассматривает государственное единство как научную категорию, которая включает в себя ряд компонентов (сущность, содержание, форма, основные субъекты и объекты государственного единства, принципы, механизм, факторы государственного единства) [34, с. 305—307]. Среди субъектов государственного единства наряду с многонациональным народом РФ и Российской Федерацией представляется целесообразным включить в их число субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, которые наряду с государственными и негосударственными структурами участвуют в процедурах укрепления единства, целостности государства и обеспечения правопорядка в пределах соответствующего публично-территориального образования.

Следовательно, концепция единства государственной власти и разделения ее властей должна восприниматься как возможность сочетания единства в многообразии, причем многообразие власти не должно ограничиваться разделением

ее на ветви, речь должна идти и о вертикальном разделении государственной власти на федеральный и региональный уровни.

Таким образом, на современном этапе принципы единства государственной власти и разделения ее ветвей при правильной организации властеотношений вполне органично сочетаются, способствуют конструктивному сотрудничеству органов государственной власти и укреплению единству публичной власти в целом. Такое комплексное сотрудничество позволяет сформировать эффективную систему реализации единой публичной власти, в которой функционируют тесно взаимосвязанные и взаимообусловленные государственная и муниципальная власти, являющиеся основными каналами реализации конституционного принципа народовластия в условиях обеспечения правопорядка. Только слаженная и организационно-системная работа органов публичной власти, включая правоохранительные органы, позволит обеспечить надлежащий уровень обеспечения правопорядка в России, позволит укрепить целостность конструкции единства публичной власти в России.

References

1. Avtonomov A.S. *Izбирatel'naya vlast'* [Elected Officials]. Moscow. Prava cheloveka Publ., 2002. 88 p.
2. Andreev A.F. *Rossiiskaya Federatsiya kak suverennyi sub'ekt mezhdunarodnykh otnoshenii* [Russian Federation as the Sovereign Subject of International Relations]. *Gosudarstvo i pravo*, 2013, No. 9, p. 17-31.
3. Alekseev N.N. *Russkii narod i gosudarstvo* [Russian People and the State]. Moscow. Agraf Publ., 2003. 635 p.
4. Baranchikov V.A. *Pravovye problemy stanovleniya i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii*. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Legal Problems of the Establishment and Development of Local Government in the Russian Federation. Thesis of PhD Law]. Moscow, 2005. 351 p.
5. Barnashov A.M. *Teoriya razdeleniya vlastei: stanovlenie, razvitie, primeneniye* [Theory of Separation of Powers: Establishment, Development, and Implementation]. Tomsk, 1988. 102 p.
6. Bezrukov A.V. *Optimizatsiya mekhanizma vzaimodeystviya gosudarstva i mestnogo samoupravleniya* [Optimization of the Mechanism of Interaction of the State and Local Government]. *Problemy prava*, 2010, No. 3, p. 68-74.
7. Bezrukov A.V. *Rol' prezidenta v mekhanizme realizatsii konstitutsionnykh printsipov federalizma, edinstva gosudarstvennoi vlasti i razdeleniya vlastei* [Role of the President in the Mechanism of Realization of Constitutional Principles of Federalism, the Unity of the State Power and Separation of Powers]. *Politika i obshchestvo*, 2013, No. 3. p. 263-269.
8. Volkov Yu., Lubskii A., Makarenko V., Kharitonov E. *Legitimnost' politicheskoi vlasti: metodologicheskie problemy i rossiiskie realii* [Legitimacy of Political Power: Methodological Problems and the Russian Realities]. Moscow, 1996.
9. Karasev A.T. *Publichnaya vlast' v Rossiiskoi Federatsii: ponyatie, sodержanie* [Public Authority in the Russian Federation: Notion and Scope]. *Problemy prava*, 2011, No. 1. p. 8-12.
10. Korkunov N.M. *Lektsii po obshchei teorii prava* [Lectures on General Theory of Law]. Moscow, 1914.
11. Korkunov N.M. *Russkoe gosudarstvennoye pravo* [Russian State Law]. St. Petersburg, 1904.
12. Korolev A.I., Mushkin A.E. *Gosudarstvo i vlast'* [State and Authority]. *Pravovedeniye*, 1963, No. 2, p. 15-26.
13. Kochetova N.M. *Sootnosheniye gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samouprav-*



- leniya v Rossiiskoi Federatsii [Correlation of the State Power and Local Government in the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2003, No. 1, p. 10-11.
14. Lazarevskii N.I. Lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu [Lectures on Russian State Law]. St. Petersburg, 1910.
15. Leksii I.V. Territorial'noe ustroistvo Rossii: konstitutsionno-pravovye problem [Territorial System of Russia: Constitutional and Legal Problems]. Moscow. LENAND Publ., 2014. 432 p.
16. Maliy A.F. Gosudarstvennaya vlast' kak pravovaya kategoriya [State Power as a Legal Category]. *Gosudarstvo i pravo*, 2001, No. 3, p. 94-99.
17. Morozov A.V. Iсполнительная власть: сущность, структура, Система [Executive Power: Essence, Structure, and System]. Vladimir, 2004. 80 p.
18. Okulich I.P., Usatov D.N. Konstitutsionno-pravovye osnovy deyatelnosti gosudarstvennykh kontrol'no-schetnykh organov v Rossiiskoi Federatsii [Constitutional and Legal Fundamentals of the Activities of State Controlling and Calculating Bodies in the Russian Federation]. Chelyabinsk. REKPOL Publ., 2008. 178 p.
19. Okun'kov L.A. Prezident Rossiiskoi Federatsii. Konstitutsiya i politicheskaya praktika [President of the Russian Federation. Constitution and Political Practice]. Moscow. Norma Publ.: Infra-M Publ., 1996. 240 p.
20. Poleshchenko D.A. Sootnoshenie gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi imperii i Rossiiskoi Federatsii: sravnitel'no-pravovoe issledovanie. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Correlation of the State Power and Local Government in the Russian Empire and the Russian Federation: Comparative and Legal Research. Thesis of Cand. Sc. Law]. Moscow, 2010. 215 p.
21. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 30.04.1996 No. 11-P. *Sobraniya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1996, No. 19, Art. 2320.
22. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 24.01.1997 No. 1-P. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 1997, No. 1.
23. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 15.01.1998 No. 3-P. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 1998, No. 1.
24. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 2.04.2002 No. 7-P. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 2002, No. 2.
25. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 6.04.2004 No. 7-P. *Sobraniya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2004, Art. 1519.
26. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 29.11.2006 No. 9-P. *Sobraniya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2006, No. 50, Art. 5371.
27. Rachinskii V.V. Publichnaya vlast' kak obshchepравovaya kategoriya. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Public Authority as General Legal Category. Thesis of Cand. Sc. Law]. Ufa, 2003. 195 p.
28. Solov'ev S.G. Sistema publichnykh institutov munitsipal'nogo prava. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [System of Public Institutions of Municipal Law. Thesis of PhD Law]. Moscow, 2005. 484 p.
29. Uvarov A.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossii [Local Government in Russia]. Moscow. Norma Publ., 2008. 319 p.
30. Chebotarev G.N. Printsip razdeleniya vlastei v gosudarstvennom ustroistve Rossiiskoi Federatsii [Principle of Separation of Powers in the State System of the Russian Federation]. Tyumen, 1997. 218 p.
31. Chirkin V.E. Zakonodatel'naya vlast' [Executive Power]. Moscow, Norma Publ., 2008. 336 p.
32. Chirkin V.E. Prezidentskaya vlast' [Presidential Power]. *Gosudarstvo i pravo*, 1997, No. 5, p. 15-23.
33. Shevtsov V.S. Razdelenie vlastei v Rossiiskoi Federatsii [Separation of Powers in the Russian Federation]. Moscow. PoligrafOpt Publ., 2004. 399 p.
34. Ebzeev B.S. Konstitutsiya, vlast' i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniya [Constitution, Power, and Freedom in Russia: Experience of Synthetic Research]. Moscow. Prospekt Publ., 2014. 336 p.
35. Entin L.M. Razdelenie vlastei: opyt sovremennykh gosudarstv [Separation of Powers: Experience of Modern States]. Moscow, 1995. 176 p.

БЕЗРУКОВ Андрей Викторович, докторант кафедры государственно-правовых дисциплин, Академия управления МВД России, канд. юрид. наук, доцент. 125171, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8. E-mail: abezrukov@bk.ru

BEZRUKOV Andrey, PhD student of the Department of State and Legal disciplines of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Cand. Sc. Law, Associate Professor. 8, Zoya and Aleksandr Kosmodemyansky Str., Moscow, 125171. E-mail: abezrukov@bk.ru

For citation: **A. Bezrukov**. Strengthening of the unity of the system of public authorities in conditions of ensuring law enforcement in Russia
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 24–30.

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49)/2015

О. А. Ижаев

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

O. A. Izhaev

LEGAL NATURE OF SOCIAL AND ECONOMIC HUMAN RIGHTS OF THE CITIZEN OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье подвергается анализу правовая природа социально-экономических прав человека, рассматриваются различные подходы к системе социально-экономических прав человека. Также уделяется внимание способам закрепления и нормативному содержанию в Конституции РФ положений, затрагивающих область социально-экономических прав человека. Обращается внимание на взаимобусловленность конституционных обязанностей государства с правами и свободами человека и гражданина. Сделан вывод, что эти права являются объектом судебной защиты со стороны Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: социально-экономические права человека, Конституция РФ, судебная защита прав и свобод человека, Конституционный Суд РФ.

This article analyzes the legal nature of social and economic human rights, as well as reviews various interpretations of its system. The analysis covers the normative content and ways of securing provisions that directly correlate with the sphere of social and economic human rights in the Constitution of the Russian Federation. Rights for economic activity, social welfare, labour and human freedoms of citizens are established. Finally, an attempt is made to review the human rights function of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: social and economic human rights of man, Constitution of the Russian Federation, legal protection of human rights and freedoms, Constitutional Court of the Russian Federation.

Действующая Конституция РФ 1993 г. провозгласила Россию государством правовым и социальным (ст. 1, 7). Если вопрос о провозглашении государства правовым не вызывал каких-либо возражений у участников конституционного совещания, то относительно включения в проект Конституции принципа социального государства велись ожесточенные дискуссии [17, с. 62—63]. Несмотря на тяжелую борьбу между членами конституционного совещания верх одолели сторонники социального государства — думается, не потому, что они были сильнее, а потому, что это в большей степени отвечало ожиданиям общества. Логическим продолжением этого стало закрепление в Конституции РФ целого ряда социально-экономических прав человека, и это понятно, поскольку без признания этих прав за человеком и гражданином

возможность населения пользоваться благами социального государства была бы сведена к минимуму.

За исключением права собственности, экономические и социальные права, также культурные, принято относить ко второму поколению прав человека, которые возникли в результате борьбы с экономическим неравенством за материальное благосостояние населения и имеют в своей основе социалистические учения. Необходимость нормативного закрепления прав данной категории была осознана в конце XIX — начале XX веков в связи со сложившейся благоприятной ситуацией в обществе, вызванной его резкой поляризацией и борьбой трудящихся за улучшение своего экономического положения [9, с. 2].

Одно из существенных различий данного поколения прав человека от первого по-





коления состоит в осуществлении государством разной роли в их обеспечении. По своей природе личные и политические права предназначены для защиты от какого-либо вмешательства, в том числе и государственного, в осуществление этих прав. Имеется в виду прежде всего неприкосновенность частной жизни, защита индивидуальной свободы и возможность участия в делах государства. Таким образом, роль государства в обеспечении этих прав можно назвать *негативной*. Напротив, реализация социально-экономических прав на труд, на социальное обеспечение, на охрану здоровья, на образование, на культурное просвещение находится в зависимости от воли государства и уровня экономического развития и требует значительных материальных затрат. Тем самым государство выполняет *позитивную* роль в отношении прав человека в социальной, экономической и культурной сферах.

В науке не сложился общепризнанный подход к определению содержания прав человека, направленных на создание и обеспечение достойных условий жизни человека. Так, например, А. А. Безуглов, О. Е. Кутафин, С. А. Солдатов [12, с. 174; 5, с. 237] относят эти права к группе социально-экономических, включающих в себя экономические, социальные и культурные. Ф. М. Рудинский — напротив — утверждает о существовании в качестве самостоятельных групп экономических и социальных прав [18, с. 49]. Вместе с тем следует согласиться с Е. А. Лукашевой в том, что права человека второго поколения состоят из взаимосвязанных, но имеющих свои особенности социальных и экономических прав, объединенных между собой целью обеспечения человеку достойного качества жизни [13, с. 158].

Социальные, экономические и культурные права человека нашли международное признание во Всеобщей декларации прав человека (ст. 22—28), в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, в котором закреплено право на труд, право на справедливые и благоприятные условия труда, право на создание профессиональных союзов, право на социальное обеспечение и охрану семьи, материнства и детства, право на достаточный жизненный уровень, включая право на свободу от голода и на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 6—10), кроме того право на образование и ряд других прав в культурной сфере (ст. 11—15). Примечателен тот факт, что в ст. 2 оговаривается то, что

государства, участвующие в Пакте, обязуются принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер. Последнее свидетельствует о существовании прямой зависимости уровня обеспеченности социально-экономических прав человека от уровня экономического развития государства.

Для анализа правовой природы мы будем использовать в качестве рабочего определения социально-экономических прав человека следующее: это закрепленный Конституцией и международно-правовыми актами комплекс прав (юридических возможностей), которыми должен обладать каждый человек, обеспечивающий достаточный и достойный уровень жизни человека, его свободное развитие, а также позволяющий распоряжаться основными факторами хозяйственной деятельности [6, с. 144].

Ст. 2 Конституции РФ объявила человека, его права и свободы высшей ценностью и провозгласила обязанностью государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, существует прямая связь между правами человека и обязанностями государства. В совокупности «социально-экономические» права содержатся в гл. 2, посвященной правам и свободам человека и гражданина, в частности в ст. 34—44. Через всю систему этих прав конкретизируются и нормативно закрепляются обязанности государства, заключающиеся в создании и поддержании юридических возможностей человека и гражданина пользоваться материальными и духовными благами в вышеназванных сферах жизнедеятельности. В теории прав человека юридической обязанностью признаются установленные законом вид и мера должного, рационального, целесообразного, общественно необходимого, объективно обусловленного поведения, призванного вносить порядок и «умиротворение» в жизнь [15, с. 270]. Содержанием обязанности государства является необходимая деятельность по обеспечению и защите корреспондирующих прав человека и гражданина. В соответствии с правовой природой прав — позитивной или негативной — это может осуществляться путем активных действий органов государственной власти и должностных лиц, в другом случае посредством невмешательства в определенную сферу отноше-

ний и предотвращением нарушений прав и свобод человека и гражданина. Из этого следует, что многонациональный народ РФ, проявив свою суверенную волю, закрепил в Конституции РФ именно такое соотношение прав человека и обязанностей государства, которое должно строго исполняться и соответствовать духу и букве Конституции РФ.

Например, одно из важнейших экономических прав на «свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» (ст. 34) предопределяет наличие у государства обязанности по обеспечению единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков. Для достижения этих целей законодателем были приняты федеральные законы, гарантирующие пользование указанными правами [10; 11].

Право на труд — одно из естественных и фундаментальных прав человека, составляющее не только стержень всего комплекса социально-экономических прав и свобод, но и являющееся одновременно одним из основополагающих во всей системе прав и свобод [4, с. 117]. После экономических преобразований с внедрением рыночных отношений и частной собственности права человека в сфере труда приобрели новое значение. Дискуссии относительно принадлежности данных прав и свобод к той или иной группе ведутся как в теории, так и на практике. Согласно позиции Л. Д. Воеводина и В. Е. Чиркина права, относящиеся к сфере наемного труда являются социальными правами [2, с. 214; 16, с. 96]. Существует и иная точка зрения [18, с. 108], в соответствии с которой право на труд и свобода труда относятся к экономическим правам. Вместе с тем представляется более убедительной позиция Г. А. Гаджиева, который понимает наемный труд как социальное право, но с той оговоркой, что в рыночной экономике, основанной на разделении труда, право на свободный труд и на выбор занятий может относиться и к основным экономическим правам [3, с. 210].

В Конституции РФ установлено положение о свободе труда, а также возможности свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Конституционное содержание прав в сфере труда полностью соответствует основным международным документам: запреща-

ется принудительный труд; признается право на труд в благоприятных условиях; разрешаются индивидуальные и коллективные трудовые споры; работникам гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск (ст. 37). Однако стоит отметить, что во Всеобщей декларации прав человека (ст. 23) и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 6) провозглашается право на труд, в то время как в Конституции РФ закреплено положение о свободе труда (ч. 1 ст. 37). Соотношение понятий «права человека» и «свободы человека» исследуется активно в юридической науке, однако общепризнанного ответа наука до сих пор не нашла. Тем не менее можно согласиться с позицией А. С. Автономова, который в своем исследовании делает вывод о невозможности принципиального разграничения этих понятий и утверждает, что свобода — это одно из прав человека [1, с. 87]. Тем самым человек, обладая свободой труда, имеет право свободно решать вопрос, работать или не работать, а также выбирать по своему усмотрению род деятельности и профессию — это свидетельствует о том, что конструкция примененная в Конституции РФ ни в коей мере не умаляет и не ограничивает права, признанные во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах человека. Неизбежным следствием рыночной экономики является объективная невозможность обеспечить всех трудом, в целях смягчения негативных последствий в Конституции РФ предусматривается право на защиту в случае безработицы, что также является дополнительной конституционной гарантией для лиц находящихся или потенциально могущих остаться без работы (ч. 3 ст. 37).

К группе социально-экономических прав также входит право на социальное обеспечение, которое относится к социальным правам. Сущность права социального обеспечения сводится к обязанностям государства предоставлять материальные средства к существованию тем людям, которые при определенных жизненных обстоятельствах не имеют возможности трудиться и получать доходы от своего труда [18, с. 231]. Подробное рассмотрение способа закрепления и нормативного содержания данного права в Конституции РФ позволит сформировать более глубокое представление о природе





этого права. Это право раскрывается через гарантию социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1. ст. 39). Конституция РФ закрепляет государственные пенсии и социальные пособия; поощрение добровольного социального страхования, создания дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности (ч. 2. ст. 39). Установление видов и размеров пенсии осуществляется федеральным законодательством. Анализ этой нормы позволяет сделать вывод о наделении человека при определенных условиях следующими правомочиями: право получать пенсию при наступлении определенного возраста; право получать пенсию в случае наступления инвалидности; право получать пенсию в случае потери кормильца; право получать пособие в случае болезни; право получать пособие по уходу за ребенком. Из этого следует, что перечисляя жизненные обстоятельства, при которых человек не может иметь трудовой доход, как предварительные условия возникновения права на соответствующие блага, Конституция РФ гарантирует и вменяет в обязанность государства осуществлять материальное обеспечение соответствующих категорий лиц.

Достижение этих целей невозможно представить без существования эффективной системы механизмов защиты прав человека. Конституция РФ каждому гарантирует судебную защиту его прав и свобод (ст. 46). Важным элементом системы защиты прав и свобод человека и гражданина является Конституционный Суд РФ: только в его решениях осуществляется общеобязательное официальное толкование норм Конституции РФ, содержатся правовые позиции. По задачам, объему и способам реализации

своей деятельности в сфере конституционного контроля Суд выступает как орган, важнейшая функция которого — защита прав и свобод человека и гражданина [8, с. 294].

Подавляющее большинство рассматриваемых дел приходится на дела по жалобам на нарушение прав человека. Конституционный Суд РФ на основании индивидуальной жалобы гражданина проверяет конституционность закона или законоположения, примененного в конкретном деле [12]. В своей деятельности за период 1995—2013 гг. Конституционным Судом РФ было принято 4338 постановлений, и в 92% случаях поводом к рассмотрению стали именно индивидуальные жалобы граждан и их объединений [7]. Из этого видно, что практика Конституционного Суда РФ весьма обширна. При этом стоит отметить, что количество жалоб на нарушение прав человека в социально-экономической сфере традиционно занимает высокую долю: к примеру, за 2012—2013 гг. в суд поступило 6813 обращений касающихся вопросов здравоохранения, образования, социальной защиты, трудовых и жилищных прав [7].

Подводя итоги, можно сказать, что социально-экономические права являются объектом судебной защиты, и наличие права у гражданина обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение своих конституционных прав является большим достижением в направлении демократизации и гуманизации общества. Известно, что социально-экономическая сфера всегда имела и будет иметь особое значение для отдельного человека и общества в целом. Принимая во внимание ухудшающееся состояние национальной экономики, представляется, что эта возможность не будет терять своей актуальности и востребованности.

References

1. Avtonomov A.S. Prava cheloveka, pravozashchitnaya i pravookhranitel'naya deyatel'nost' [Human Rights, Advocacy, and Law Enforcement Activities]. Moscow. Liberal'naya Missiya Publ., 2009. 448 p.
2. Voevodin L.D. Yuridicheskiy status lichnosti v Rossii [Legal Status of a Person in Russia]. Moscow. Norma Publ.: Infra-M Publ., 1997. 304 p.
3. Gadzhiev G.A. Osnovnye ekonomicheskie prava (sravnitel'noe issledovanie konstitutsionno-pravovykh institutov Rossii i zarubezhnykh gosudarstv). Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Fundamental Economic Rights (Comparative Research of Constitutional and Legal Institutions in Russia and in Foreign Countries). Thesis of PhD Law]. Moscow, 1996. 403 p.
4. Ivanenko V.A., Ivanenko V.S. Sotsial'nye prava cheloveka i sotsial'nye obyazannosti gosudarstva [Social Human Rights and Social Obligations of the State]. St. Petersburg. Yuridicheskii tsentr Publ., 2003. 404 p.
5. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional Law of Russia]. Moscow. Prospekt Publ., 2014. 592 p.

6. Kononenko A.N. Konstitutsionnye sotsial'no-ekonomicheskie prava i svobody cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii i rol' organov vnutrennikh del v ikh obespechenii. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Constitutional Social and Economic Human Rights and Freedoms in the Russian Federation and the Role of Bodies of Internal Affairs and their Provision. Thesis of Cand. Sc. Law]. Moscow, 2004. 215 p.
7. Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Court of the Russian Federation]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/NewReference.aspx>
8. Lukasheva E.A. Prava cheloveka [Human Rights]. Moscow. Infra-M Publ., 2011. 560 p.
9. Lukasheva E.A. Obshchaya teoriya prav cheloveka [General Theory of Human Rights]. Moscow. Norma Publ., 1996. 520 p.
10. Federal law as of 08.08.2001 No. 129-FZ On state registration of legal entities and individual entrepreneurs. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166208>
11. Federal law as of 26.07.2006 No. 135-FZ On protection of competition. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163965/
12. Federal constitutional law as of 21.07.1994 No. 1-FKZ On Constitutional Court of the Russian Federation. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160096/
13. Lukasheva E.A. Prava cheloveka i pravovoe i sotsial'noe gosudarstvo v Rossii [Human Rights and Legal and Social State in Russia]. Moscow. Norma Publ., 2013. 400 p.
14. Babaeva V.K. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Moscow. Yurist Publ., 2003. 592 p.
15. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Moscow. Yurist Publ., 2001. 776 p.
16. Chirkin V.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Russian Constitutional Law]. Moscow. Yurist Publ., 2004. 587 p.
17. Ebzeev B.S. Lichnost' i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost' i konstitutsionnye obyazannosti [Person and State in Russia: Mutual Responsibility and Constitutional Obligations]. Moscow. Norma Publ., 2008. 384 p.
18. Rudinskii F.M. Ekonomicheskie i sotsial'nye prava cheloveka i grazhdanina: sovremennye problemy teorii i praktiki [Economic and Social Human Rights: Modern Problems of Theory and Practice]. Moscow. Prava cheloveka Publ., 2009. 495 p.

ИЖАЕВ Осман Аликович, аспирант, Московский государственный юридический университет (МГЮА) им. О. Е. Кутафина, Россия, 123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9. E-mail: izhaev.osman@gmail.com

IZHAEV Osman Alikovich, post-graduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law of O. E. Kutafin Moscow State Academy of Law, 9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 123995, Moscow. E-mail: izhaev.osman@gmail.com

For citation: **O. A. Izhaev** Legal Nature of Social and Economic Human Rights of the Citizen of the Russian Federation
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 31–35.



УДК 342.56(71)

С. В. Кабышев

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В КАНАДЕ

S. V. Kabyshev

TRANSPARENCY OF JUDICIAL POWER IN CANADA

В статье анализируется состояние транспарентности судебной власти в Канаде. Выявляются такие ее характеристики, как наличие четких критериев отбора судей; факты игнорирования прозрачности консультационных процедур отбора судей; законодательно установленные размеры заработной платы судей; корпоративное регулирование стандартов поведения и оценки деятельности судей; наличие механизмов обеспечения прозрачности судебных процедур. Делается вывод о том, что обеспечение транспарентности судебной власти является залогом общественного доверия к судам, без которого невозможно справедливое правосудие.

Ключевые слова: транспарентность, независимость, подотчетность, неподкупность судей, судебная система Канады, открытость судебных заседаний, доступность судебных решений, ответственность судей, справедливое правосудие, гражданское общество.

The article analyses the status of transparency of judicial power in Canada. The author reveals such characteristics of transparency as the existence of clear criteria of the selection of judges, facts of ignoring transparency of consultative procedures in the process of the selection of judges; statutory wage rate for judges; corporate regulation of norms of behavior and assessment of judges' activity; existence of facilitating mechanisms of transparency of judicial procedure. The conclusion is made that providing transparency of judicial power is the guarantee of public credit to courts without which fair justice is impossible.

Keywords: transparency, independence, accountability, integrity of judges, judicial system of Canada, openness of court sessions, availability of judgments, judicial responsibility, fair justice, civil society.

Судебная власть занимает особое место в современном обществе. Она призвана разрешать те споры, которые не могут быть оставлены на усмотрение других властей, а также поддерживать равенство всех перед законом. Для исполнения столь важной государственной функции судьи, как носители судебной власти, должны быть наделены статусом, обеспечивающим независимое и беспристрастное рассмотрение ими дел и защищающим судей от какого-либо вмешательства и давления извне. Независимость судей (и восприятие этой независимости гражданами) является неотъемлемой частью легитимности судебной власти. Условием независимости является транспарентность¹ судебной власти.

Транспарентность судебной власти — это такая организация ее деятельности, при которой обществу обеспечивается возможность получать достаточную ин-

формацию о судьях и принимаемых ими решениях [2].

Продолжая исследовать канадскую судебную систему [1], рассмотрим особенности реализации принципа транспарентности в ее организации и функционировании.

Транспарентная судебная система предполагает, чтобы заработная плата, декларирование доходов и имущества, критерии отбора судей, стандарты их поведения и оценки деятельности были формально определены и доступны для изучения общественности.

Так, сумма годовой заработной платы председателей и судей судов всех уровней устанавливается законом о судьях Канады [8] (ст. 12—22). В соответствии со ст. 25 размер заработной платы судей подлежит ежегодной корректировке пропорционально проценту роста объемов промышленного производства в стране по сравнению с предыдущим годом. В целях контроля за адекватностью вы-

36

Конституция,
государство и общество

¹ От англ. «transparent» — явный, очевидный, фр. «la transparence» — прозрачность.

плачиваемой судьям заработной платы и иных компенсаций, в том числе за их соответствием экономической ситуации в стране, целям обеспечения независимости судей и привлечения в ряды судей лучших представителей юридической профессии создается Комиссия по судейским льготам и компенсациям, которая каждые четыре года осуществляет оценку заработной платы судей согласно установленным критериям. Свой отчет Комиссия представляет министру юстиции Канады (ст. 26). Кроме установленной законом заработной платы судья вправе получать компенсацию понесенных им в ходе своей деятельности дополнительных расходов на сумму, не превышающую 5000 канадских долларов в год (п. 1 ст. 27). Судьи северных провинций Ньюфаундленд, Лабрадор, Юкон и северо-западных территорий вправе получать дополнительно 12 000 канадских долларов в год в качестве компенсации в связи с высоким прожиточным минимумом в указанных провинциях (п. 2 ст. 27). Судьи Верховного Суда Канады и специальных федеральных судов, а также их законные супруги или проживающие с ними совместно партнеры вправе получать дополнительные денежные выплаты на транспортные расходы и иные необходимые расходы, связанные с исполнением указанными судьями особых внесудебных обязанностей, в пределах сумм, установленных законом (п. 6 ст. 27). Судьи высших судов провинций, которым в рамках исполнения своих служебных обязанностей необходимо выехать за пределы установленного законом места постоянного проживания, вправе получать компенсацию транспортных расходов по представлении соответствующего заявления с указанием размера требуемой компенсации (ст. 34, 3—39). Также судья высшего суда, которому для исполнения своих обязанностей необходим переезд с места своего постоянного проживания, либо который после выхода в отставку хотел бы сменить место проживания, имеет право на соответствующую компенсацию на переезд (ст. 40). В отношении судей Верховного Суда Канады и специальных федеральных судов подъемные в связи с переездом в размере не более 5000 канадских долларов выплачиваются также их супругам или партнерам. Страхование жизни судей и их иждивенцев производится за счет государства (ст. 41.2). Таким образом, указанные законодательные положения позволяют осуществлять контроль за доходами судей и делают эти доходы открытыми для общественности.

В соответствии со ст. 55 указанного закона судья не вправе прямо или косвенно в собственных интересах или в интересах других лиц заниматься какой-либо иной деятельностью, в том числе коммерческой, помимо своих служебных обязанностей, и должен отдавать себя всецело своим служебным обязанностям. Кроме случаев получения компенсации транспортных расходов или расходов на переезд судья не вправе получать какой-либо дополнительной заработной платы, вознаграждения или иных выплат, в том числе компенсационных, за исполнение обязанностей, дополнительно возложенных на него Правительством Канады или администрацией провинций (к примеру, участие в парламентских комиссиях по расследованию) (ст. 57). Проверка жалоб в отношении судей производится Советом судей Канады, и по итогам проверки Совет судей направляет министру юстиции свои рекомендации в отношении возможных мер ответственности судьи вплоть до отстранения его от должности (ст. 60).

Вопросы конфликта интересов регулируются Этическими принципами для судей, принятыми Советом судей Канады в 2004 году [7].

Согласно разделу 2 Принципов судьи должны придерживаться и являться примером судейской независимости как в ее индивидуальном, так и в институциональном аспектах. В этих целях судьям следует демонстрировать и поддерживать высокие стандарты поведения для обеспечения доверия населения, которое является краеугольным камнем судейской независимости. Также судьи должны поддерживать у населения уверенность в своей беспристрастности и неподкупности. Для этого они обязаны соглашаться с ограничениями своей деятельности и устанавливать деликатный баланс между требованиями, связанными с их должностью, и законными потребностями в личной жизни, развитии и участии в жизни семьи (раздел 3). Судьи должны настолько, насколько это возможно в разумных пределах, соблюдать свои личные и деловые интересы таким образом, чтобы минимизировать число случаев, когда им бы пришлось устраняться от слушания дела (раздел 6, принцип A2). Судьи вправе свободно участвовать в гражданской, благотворительной и религиозной деятельности при условии соблюдения следующих ограничений: (а) судьи должны избегать любой деятельности или участия в организациях, которые могли бы негативно повлиять на их беспристрастность





или исполнение ими обязанностей судьи; (b) судьи не должны заниматься сбором средств (кроме как от своих коллег и на цели, связанные с судебной деятельностью) или использовать престиж своего статуса для привлечения средств; (c) судьям следует избегать участия в мероприятиях или деятельности организаций, которые впоследствии могут стать предметом судебного разбирательства; (d) судья не вправе давать юридических консультаций или консультаций по инвестициям (раздел 6, принцип C). Также судья должен воздерживаться от политической деятельности, участия в сборе средств на политические цели или присутствия на мероприятиях, связанных со сбором таких средств (раздел 6 принцип D). В случае, если судья считает, что он не сможет разрешить дело беспристрастно, либо если, по мнению судьи, у разумного, непредубежденного и информированного лица может возникнуть обоснованное подозрение в конфликте между личными интересами судьи (его близких членов семьи и иных родственников) и судебскими обязанностями, он должен самоустраниться из дела (раздел 6 принцип E).

Во избежание такой ситуации ст. 234 (1) и (9) Гражданского процессуального кодекса Канады предусматривается, что судья не вправе участвовать в рассмотрении дела, если он состоит с одной из сторон по делу в степени родства до кузена, то есть четвертой степени. В отношении же представителя стороны (адвоката) закон ограничивает участие судьи второй степенью родства. Вопрос возникает и в отношении несостоятельности или банкротства судьи. Хотя банкротство может произойти и не по вине судьи, а, например, вследствие неверного поведения его делового партнера, очевидно, что финансовые затруднения судьи делают его гораздо более подверженным конфликту интересов или обоснованным подозрениям в наличии такого конфликта. Обстоятельства, которые для крупного суда могут пройти практически незамеченными, в небольшом суде могут иметь существенные практические последствия. В любом случае, если судье становится известно о финансовых или иных подобных обстоятельствах, которые могут оказать влияние на восприятие его беспристрастности, он должен проинформировать о таких обстоятельствах председателя суда.

Законодательство о судоустройстве и кодексы судейской этики принимаются и на уровне провинций. Так, в провинции Британская Колумбия действует Акт о судах провинции 1996 года [13], соглас-

но которому судья должен избегать конфликта интересов, а именно, его деловой партнер или коллега по бизнесу не могут участвовать в деле, которое должно быть рассмотрено таким судьей (ст. 34). Также в провинции действует Кодекс судейской этики, принятый на ежегодном собрании Ассоциации судей провинции Британская Колумбия 18 сентября 1976 года [5]. Последний раз изменения в Кодекс вносились в 1994 году (необходимо отметить, что лишь в двух канадских провинциях приняты и действуют этические кодексы для судей — Британская Колумбия и Квебек). В соответствии с Правилом 1.00 судьи должны быть действительно независимыми и избегать любых конфликтов интересов, особенно в случае, когда это затрагивает их финансовые интересы. Судьи должны всецело посвящать себя своим судебским обязанностям, однако кроме случаев, когда это прямо запрещено законом, и если это не сказывается отрицательно на исполнении обязанностей судьи, вправе на безвозмездной основе преподавать, принимать участие в работе конференций, писать статьи, работать в составе комитетов, благотворительных и общественных организаций, однако не вправе участвовать в кампаниях по привлечению средств (Правило 2.00).

Судебная практика Верховного Суда Канады в части, касающейся обеспечения независимости суда, и в особенности независимости судей при принятии решений, идет по пути добровольного декларирования судьей возможных конфликтов интересов. В момент принятия решения судья должен быть защищен от каких-либо неправомερных влияний, что включает обязанность судьи заявлять о возможных конфликтах интересов и, при необходимости, самоустраняться из дела [11].

Однако судейский иммунитет не означает превращения судейского корпуса в некую привилегированную группу, которая защищена от выплаты всех обязательных отчислений. По делу Борегард против Королевы [3] Верховный Суд Канады постановил, что судьи не имеют иммунитета от обычного налогообложения и иных обязательных сборов, в том числе отчислений в Пенсионный фонд, и взимание налогов и иных сборов не противоречит принципу судейской независимости. Но, как и любой гражданин, судьи имеют право на конфиденциальность данных о своем финансовом состоянии и налоговых отчислениях. Что касается отбора кандидатов в судьи и замещения судейских должностей, подход к данной

проблеме несколько различается на федеральном уровне и в провинциях, однако имеет много общего. Лица, желающие, чтобы их кандидатуры были рассмотрены для назначения на должность судьи, обязаны заполнить и направить в адрес Федерального Комиссара по назначениям судей специальную биографическую форму, содержащую основные данные, характеризующие кандидата, необходимые и достаточные для их последующей оценки консультационными комитетами. В части финансового состояния кандидатов в судьи названная форма содержит лишь требование указать, является ли кандидат финансово несостоятельным, имеются ли у него какие-либо финансовые затруднения и могут ли он сам, его партнеры или его бизнес стать в ближайшее время объектом финансовых претензий (исков). Также в форме необходимо отразить, объявлялся ли кандидат когда-либо банкротом и имеются ли у него задолженности по налогам или по выплате алиментов как на федеральном уровне, так и на уровне провинции. Персональная честность будущего судьи названа в ориентировочном перечне критериев, который используется консультационными комитетами при оценке заявленных кандидатур, а в качестве препятствия к назначению указаны наличие у кандидата финансовых затруднений, включая банкротство, а также задолженностей по уплате налогов и алиментов.

Однако наличие четких критериев отбора судей и необходимость соблюдения консультационных процедур с общественностью, последнее время игнорируются правительством Канады.

Так, 30 сентября 2013 года премьер-министр Канады объявил о выдвижении кандидатуры Марка Надона в Верховный суд Канады. 3 октября 2013 года, приказом в Совете генерал-губернатора Канады Надон был назначен судьей Верховного Суда Канады вместо Мориса Фиша, достигшего предельного возраста 75 лет, который был назначен как представитель провинции Квебек. Надон был приведен к присяге в качестве члена Суда 7 октября 2013.

В тот же день это назначение было оспорено. Через 6 месяцев, 23 марта 2014 года, 6 голосами против 1 Верховный Суд Канады постановил, что только действующие судьи и адвокаты могут быть членами Верховного Суда Канады [14].

Аргументация Суда основывалась на том, что основной целью установления правила представительства Квебека в

Верховном Суде было обеспечение компетентного рассмотрения споров специалистами как общего, так и гражданского права.

Закон о Верховном Суде Канады в ст. 5 и 6 установил требования к кандидатам на должность судьи Верховного Суда Канады, что 3 из 9 обязательно должны быть действующими судьями Апелляционного суда или Верховного суда провинции Квебек, либо членами коллегии адвокатов этой провинции [9].

Председатель Верховного суда Канады и представители общественности еще во время проведения консультаций по кандидатуре М. Надона публично заявляли о его несоответствии формальным критериям, предъявляемым к судьям этого ранга, но правительство к ним не прислушалось [15].

В 2014 году на вакантную должность судьи Верховного Суда Канады была назначена Сюзанна Коте, которая хотя и соответствовала формальным критериям, но не проходила процедуру консультаций. Факты игнорирования прозрачности процедур назначения имеются и в других судах, что подрывает авторитет правительства, но и негативно сказывается на уровне общественного доверия ко всей судебной системе [10].

Следующим элементом транспарентности судебной власти в Канаде является обеспечение прозрачности судебных процедур — публичное ведение протоколов судебных заседаний и доступность судебных решений.

В Канаде создана система электронного правосудия, включающая в себя следующие компоненты:

- обращение в суд в электронной форме [6];
- цифровую запись хода судебного разбирательства;
- видеоконференции с участниками процесса;
- безопасную электронную почту;
- календарь судебных заседаний;
- реестры дел и информационные базы данных и т. п.

Открытость правосудия в ее различных проявлениях является основным механизмом обеспечения правовой ответственности судей. Несправедливость, предвзятость и другие нарушения останутся незамеченными, если правосудие будет осуществляться за закрытыми дверями.

Судебным советом Канады (Canadian Judicial Council) в сентябре 2005 г. была разработана «модельная политика» [16], призванная помочь канадским судам установить свои правила доступа к судеб-



ным материалам. В настоящее время все канадские суды предоставляют бесплатный доступ к решениям, находящимся в их базах данных. Также через веб-сайт www.canlii.org организован доступ к судебным решениям и канадскому законодательству.

Информация по делам доступна в настоящее время в режиме онлайн в Верховном Суде Канады, Федеральном Суде страны, а также в судах провинций Британская Колумбия и Манитоба.

По мнению председателя Верховного Суда Канады Беверли Маклахлин, хотя обеспечение транспарентности судебной власти и не является самоцелью, но это залог общественного доверия к судам, без которого невозможно правосудие. При этом важно обеспечить, чтобы принципы открытости судебных процессов и такие ценности, как приватность, безопасность и эффективность правосудия, были сбалансированы. Ограничение доступа к судебным материалам может

быть оправдано в случае, если возникает серьезная угроза нарушения права на неприкосновенность частной жизни, права на безопасность, угроза иным интересам, в том числе риск ненадлежащего отправления правосудия¹.

Таким образом, транспарентность судебной власти в Канаде характеризуется:

1. Установлением четких критериев отбора судей.
2. Фактами игнорирования прозрачности консультационных процедур отбора судей.
3. Законодательным установлением размеров заработной платы.
4. Корпоративным регулированием стандартов поведения и оценки деятельности судей.
5. Механизмами обеспечения прозрачности судебных процедур и доступа к судебным решениям.

¹ В настоящее время лишь в провинциях Квебек и Манитоба не используют электронную систему подачи документов.

References

1. Kabyshev S.V. Rol' sudov Rossii i Kanady v ustanovlenii i preodolenii oshibok izbiratel'nogo zakonodatel'stva [Role of Courts of Russia and Canada in Establishing and Overcoming Mistakes of Electoral Legislation]. *Vestnik saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2014, No. 1, p. 126-133.
2. Kabyshev S.V., Chechulina N.N. Otkrytost' pravosudiya v Rossii: problemy i perspektivy pravovogo regulirovaniya [Openness of Legislation in Russia: Problems and Perspectives of Legal Regulation]. Moscow. Formula prava Publ., 2007. 128 p.
3. The Queen v. Beauregard, 1986, 2 S.C.R. 56.
4. Canadian Judicial Council. URL: http://ciaj-icaj.ca/english/publications/ModelPolicyAccess_CJC_Septe.pdf >at 1 (In Eng.)
5. Code of Judicial Ethics, Provincial Court of British Columbia, Revised 1994. URL: <http://www.provincialcourt.bc.ca/downloads/pdf/codeofjudicialethics.pdf> (In Eng.)
6. Ctvnews.ca . URL: <http://www.ctvnews.ca/canada/supreme-court-to-decide-constitutionality-of-harper-s-judge-appointment-1.1738520#ixzz37ikWxGuF> (In Eng.)
7. Ethical Principles for Judges. Canadian Judicial Council. URL: <http://www.cjc-ccm.gc.ca/> (In Eng.)
8. Judges Act (R.S.S., 1985, c. J-1). URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/J-1/> (In Eng.)
9. Judgments of the Supreme Court of Canada. URL: <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13544/index.do> (In Eng.)
10. Lexum. URL: <https://zoupio.lexum.com/calegis/rsc-1985-c-s-26-en#!fragment/sec6> (In Eng.)
11. McCormick P. J. Department of Political Science, University of Lethbridge, Judicial Independence and Judicial Governance in the Provincial Courts. A Report Prepared for the Canadian Association of Provincial Court Judges, April 2004. URL: <http://www.judges-juges.ca/en/publications/pubdocs/JudgeBook.pdf> (In Eng.)
12. McLachlin B. Courts, Transparency and Public Confidence — To the Better Administration of Justice. *Deakin Law Review*, 2003, Vol. 8(1). URL: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/DeakinLRev/2003/1.html> (In Eng.)
13. Provincial Court Act [RSBC 1996] Chapter 379.
14. Reference re Supreme Court Act, ss. 5 and 6.
15. Supreme Court Act. 1985, p. S-26.
16. The Court. URL: <http://www.thecourt.ca/2014/12/01/retirement-of-justice-louis-lebel-and-the-secretive-process-that-led-to-the-appointment-of-suzanne-cote/> (In Eng.)

КАБЫШЕВ Сергей Владимирович, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: svkabyshev@gmail.com

KABYSHEV Sergey Vladimirovich, PhD Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSLA). 9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow, 123995. E-mail: svkabyshev@gmail.com

For citation: **S. V. Kabyshev** Transparency of Judicial Power in Canada
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 36–41.



УДК 342.71(470)

В. В. Киреев

ПРИЧИНЫ И ОСОБЕННОСТИ ПРОЯВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ РИСКОВ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

V. V. Kireev

REASONS AND PECULIARITIES OF THE EXPRESSION OF CONSTITUTIONAL RISKS IN MODERN RUSSIA

В статье рассматриваются возможности применения интегративного подхода к анализу причин и особенностей проявления конституционных рисков, характеризуются внешние и внутренние причины конституционных рисков современной России в условиях реформирования международных отношений, рассматривается взаимосвязь между экономическими, политическими и иными внутренними и внешними факторами и конституционными рисками России, анализируются особенности ценностных коллизий между Россией и странами Запада и влияние их на конституционные риски, а также особенности внешнеполитической функции Конституции Российской Федерации и риски смещения приоритетов реализации конституционных положений в современный период.

Ключевые слова: моделирование правовых рисков, воздействие Конституции Российской Федерации на фундаментальные общественные отношения, реформирование международных отношений, конституционные риски России, внешние и внутренние причины конституционных рисков России, внешнеполитическая функция Конституции Российской Федерации, риск конфронтационно-мобилизационного развития отечественного конституционализма.

The article discusses the possibility of using an integrative approach to the analysis of the causes and characteristics of the expression of constitutional risks that characterize the external and internal causes of constitutional risks of modern Russia in conditions of reformation of international relations, examines the relationship between economic, political and other internal and external factors of constitutional risks, and analyzes the characteristics of value conflicts between Russia and the West and their influence on constitutional risks, as well as peculiarities of foreign policy functions of the Constitution of the Russian Federation and the risk of biased priorities of the implementation of constitutional provisions in the modern period.

Keywords: simulation of legal risks, impact of the Constitution of the Russian Federation on basic social relations, reformation of international relations, constitutional risks of Russia, external and internal causes of constitutional risks of Russia's foreign policy function of the Constitution of the Russian Federation, the risk of confrontational and mobilization development of domestic constitutionalism.

Сегодня Россия сталкивается с многообразными экономическими, политическими и иными рисками, выявление, оценка и минимизация последствий которых являются насущной необходимостью. Думается, что правовая наука, выполняя присущую ей роль, способна внести свой вклад в анализ соответствующей проблематики. Е. Н. Салыгин

обоснованно отмечает, что оценивание рисков — необходимый элемент социального управления, имеющий принципиальное значение при прогнозировании последствий принимаемых решений. Моделирование рисков вообще и правовых рисков в частности представляет собой отдельный, динамично развивающийся раздел теоретического моделирования,

42

Конституция,
государство и общество

характеризующийся особым предметом, методами, понятиями. Со всей определенностью можно сказать, что наработки в сфере моделирования правовых рисков будут только увеличиваться [7, с. 16]. Следует отметить, что сегодня существенную часть многообразных рисков современной России составляют правовые и, прежде всего, конституционные риски. Свообразным катализатором возникновения таких рисков являются события на Украине, обострившие те противоречия, которые и ранее были свойственны взаимодействию нашего государства с США и Европейским союзом. Если конституционные риски понимать в узком смысле, то есть отождествлять их с возможными потерями, то актуальной задачей является определение их причин, а также особенностей проявления. Не следует уповать на то, что Конституция Российской Федерации является наиболее фундаментальным нормативным правовым актом, а значит, ее содержание и реализация находятся вне сферы воздействия различных факторов. Напротив — значимость воздействия Конституции Российской Федерации на базовые общественные отношения определяет и фундаментальный характер конституционных рисков. В этом контексте методологически безупречной представляется позиция Ю. А. Тихомирова и С. М. Шахрая, которые обращают внимание на опасность преувеличения «самоценности» и «абсолютизации» конституционных норм, несмотря на то, что они подвержены воздействию различных процессов — внутриполитических, экономических, социальных и международных, а также отмечают тот факт, что конституционный риск порождается определенными причинами [8, с. 18]. Действительно, современный отечественный конституционализм обладает высокой динамикой, так и негативные тенденции, формируемые сложным и многоаспектным взаимодействием политических, экономических и других процессов, ситуаций, решений. Их многообразие вызывает необходимость интегративного подхода к анализу конституционных рисков. Указанный подход представлен в научной литературе применительно к политическим рискам. Так, А. Н. Овчаренко и М. Ф. Секач, обосновывая интегративный подход к анализу политических рисков, отмечают, что в прикладном анализе принято выделять факторы и симптомы риска. *Факторами* риска называют независимые переменные, изменение которых способно существенно влиять на уровень риска. *Симптомами* риска называют показатели проявления

риска, оценивая которые, можно прогнозировать угрозы возможного изменения его уровня. Вся совокупность факторов политического риска делится на две группы: внутренние и внешние. Внутренние факторы отражают демографические показатели, экономическое благосостояние населения, уровень культуры, развитие экономики, развитие государственного аппарата и уровень политических прав и свобод граждан. Внешние факторы отражают положение страны на международной арене, проблемы внешнего долга, международной финансовой помощи, внешних торговых отношений, иностранных инвестиций и другие экономические показатели [5, с. 17—18]. Думается, что этот подход с учетом специфики сферы возникновения может быть применен и к характеристике причин и особенностей проявления конституционных рисков. С представленных позиций, исходя из сферы формирования, причины конституционного риска могут быть подразделены на: 1) внешние; 2) внутренние.

Внешние причины конституционного риска России обусловлены особенностями протекающих геополитических процессов. Анализ основных внешнеполитических событий 2014 года [4] позволяет отнести к общим внешним причинам конституционного риска современной России: 1) нестабильность и нарастание кризисных явлений в международных отношениях, связанные с их переформатированием и формированием нового многополярного мира; 2) нарастание коллизий между западными государствами и Россией во всех сферах, в том числе коллизий между моделями социально-экономического развития и коллизий основополагающих ценностей; 3) стремление США и их союзников к глобальному доминированию, реализация ими собственных интересов, игнорируя интересы России, прежде всего, в сфере безопасности; 4) непрекращающиеся попытки переложить ответственность за украинский кризис на Россию и сопряженное с этим введение против нее санкций; 5) инициированная странами Запада информационная война; 6) наращивание военного потенциала блока НАТО и усиление его военного присутствия вблизи российских границ.

Внутренние причины конституционного риска не менее значимы и многообразны. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года [7] отмечен ряд проблемных сфер. Исходя из содержания этого документа, к внутренним причинам





конституционных рисков можно отнести: 1) несоответствие масштаба российской экономики геополитической и исторической роли нашей страны; 2) негативное изменение ситуации на рынках продуктов питания, лекарств, других товаров первой необходимости; 3) критическая зависимость от ряда зарубежных технологий и промышленной продукции; 4) необходимость сбережения бюджетных средств на основе правильного выбора приоритетов, учета текущей экономической ситуации; 5) нецелевое использование или хищение бюджетных ассигнований на государственный оборонный заказ; 6) навязчивый надзор и контроль в сфере бизнеса.

Каким образом эти многообразные внутренние и внешние факторы связаны именно с конституционным риском? Ответ на этот вопрос лежит в плоскости содержания, функций и реализации Конституции Российской Федерации. В указанном выше Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в качестве одного из приоритетов России определена необходимость отстаивать многообразие мира, доносить до людей за рубежом правду, чтобы все видели настоящий, подлинный, а не искаженный, фальшивый образ России, активно продвигать деловые и гуманитарные контакты, научные, образовательные, культурные связи, и делать это даже в тех условиях, когда правительства некоторых стран пытаются выстроить вокруг нашей страны чуть ли не новый железный занавес. Естественно, что такая деятельность должна осуществляться на основе Конституции Российской Федерации, соответствовать тем целям, ценностям и приоритетам, которые в ней закреплены. К сожалению, Конституция Российской Федерации не может со всей полнотой выразить настоящий, подлинный образ России. Дело в том, что она, за исключением закрепления нетривиального разделения властей и уникального федеративного устройства, закрепила так называемые «общие ценности», что свойственно и нашим западным партнерам. Причем, эти партнеры ради осязаемых геополитических выгод вполне успешно отказываются от этих ценностей, реализуя политику «сдерживания» России. Сегодня ценностный раскол между Россией и Западом, который особенно углубился в связи с событиями на Украине, проходит по наиболее значимым представлениям нашего общества. С поразительной быстротой романтизм представлений о цивилизационной миссии стран Запада в

отношении России сменяется на негативные представления об этом как разновидности экспансии. По этой указанной причине подавляющее большинство граждан России негативно относится к деятельности НАТО и к тем государствам бывшего Союза ССР, политика которых выступает орудием США и их союзников, направленным на дестабилизацию России. Причем самая глубокая коллизия лежит в плоскости представления о справедливости и долженствовании. Такой ценностный раскол нашел выражение и в собственно конституционно-правовой сфере. В частности, вполне прогнозируемым был конфликт между Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом Российской Федерации. При кажущемся совпадении представлений о правах человека их трактовка указанными субъектами не всегда одинакова. В. Д. Зорькин еще в 2010 году убедительно охарактеризовал весьма значимые аспекты существующих разногласий. Так, по мнению Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, пределом нашей уступчивости является защита нашего суверенитета, наших национальных институтов и наших национальных интересов. К этому обязывает наша Конституция. И подобная защита не имеет ничего общего с оголтелостью, самоизоляцией, ортодоксальностью и так далее... Если нам навязывают внешнее «дирижирование» правовой ситуацией в стране, игнорируя историческую, культурную, социальную ситуацию, то таких «дирижеров» надо поправлять. Иногда самым решительным образом [2]. В этих условиях особое значение имеет внешнеполитическая функция Конституции Российской Федерации. Внешнеполитическая функция конституции, как справедливо отмечает С. А. Авакьян, состоит в том, что Основной Закон обращен не только к внутренней жизни страны, он одновременно является фундаментом внешнеполитической деятельности государства... Кроме того, внешнеполитическая функция Конституции нашей страны состоит в том, что за пределами государства она служит и как важный информационный источник... Познакомившись с тем, какие параметры социально-экономической и политической системы заложены в нашей Конституции, зарубежный мир получает представление о возможных перспективах развития страны [1, с. 13—14]. Если целью России, как это следует из уже неоднократно упоминавшегося в статье Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, является

приобретение как можно большего количества равноправных партнеров — как на Западе, так и на Востоке, то необходимо донести до них те позитивные особенности, принципы, приоритеты, которые выражены в конституционно-правовой форме и составляют фундамент нашего общества и государства. Однако существующее невнятное «общечеловеческое» содержание современной Конституции России не позволяет сформулировать тот международный конституционный проект, который исходил бы от России, был интересен другим государствам, являл бы собой совокупность именно конституционных идей, реализуемых в целях создания многополярного мира на основе справедливости, равноправия, уважения к интересам партнеров. Таким образом, один из наиболее серьезных конституционных рисков заключается в том, что наша Конституция отстает не только от существующих международных реалий, но и не позволяет с максимальной эффективностью осуществлять ее внешнеполитическую функцию, реализовать ту международную объединяющую роль, которую Россия приняла на себя сегодня. Причем стремление к политическому комфорту не позволило своевременно реформировать Конституцию Российской Федерации, а запуск этого сложного и рискованного политико-правового процесса сегодня, в условиях глобальной нестабильности, может ввергнуть Россию в пучину серьезных политических рисков, и поэтому по крайней мере сегодня, нецелесообразен. Другой аспект этого конституционного риска заключается в том, что внешнеполитическая функция Конституции РФ должна быть направлена на реализацию определенной идеологии. Однако ч. 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации недвусмысленно указывает на то, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Если справедливость запрета на установление обязательной идеологии не вызывает сомнений, то по отношению к государственной идеологии все выглядит не столь однозначно. Представляется, что на международной арене государство обязано выражать единые идеологические позиции, иными словами, внешнеполитическая государственная идеология не только имеет право на существование, но и необходима. Необходима не как аморфный набор идеологем, а как система конституционных идей, формализованных посредством закрепления в Конституции Российской Федерации. В противном случае приобретение Росси-

ей как можно большего количества равноправных зарубежных партнеров будет по меньшей мере затруднительно. Это тем более важно в условиях информационной войны, развязанной Западом против России.

Другой очень серьезный конституционный риск, обусловленный взаимодействием внутренних и внешних причин, их системным эффектом, это — риск развития конституционализма России как конфронтационно-мобилизационного. Бесспорной представляется определенная С. А. Авакьяном связь конституционализма с четырьмя главными моментами: конституционные идеи; наличие соответствующего нормативно-правового фундамента; достижение определенного фактического режима; система защиты конституционного строя и конституции [1, с. 230]. При этом конституционные идеи, которые могут существовать не только в виде положений Конституции Российской Федерации, но и в доформализованном состоянии, по мере усиления давления на Россию при одновременном недоверии к благонамеренности стран Запада, могут стремительно развиваться в направлении изоляции от них, включая правовое пространство. Что касается динамики нормативной правовой основы конституционализма, то в условиях переформатирования международных отношений никто не пойдет на конституционную реформу, которая сама по себе влечет некоторую дестабилизацию общества и государства. В равной степени это относится и к возможности серьезных изменений системы защиты конституционного строя и Конституции Российской Федерации. Таким образом, наиболее серьезный риск может быть связан с политическим режимом, адекватным Конституции Российской Федерации. К тому же, думается, что речь можно вести о гораздо более широкой сфере, чем политический режим. Вопросы, связанные с соответствием фактических отношений, сложившихся в российском обществе, Конституции Российской Федерации тесно связаны с проблематикой реализации нашего Основного Закона. В. О. Лучин справедливо обращает внимание на тот факт, что в реализации конституционных норм важную роль играют и конкретно-историческая ситуация, а также международные факторы. С их влиянием нередко связаны те или иные акценты в процессе осуществления Конституции [3, с. 77]. Сегодня сам характер угроз для России в основном лежит в плоскости государственного суверенитета. Это вызывает



необходимость реализовывать прежде всего те конституционные положения, которые направлены на обеспечение безопасности России. Причем, отстаивание интересов России на международной арене сопряжено с противодействием стран Запада, неизбежно и негативно влияющим на экономическую ситуацию в нашей стране, текущие политические решения, социальную сферу, реализацию прав и свобод граждан. Следует отметить, что надежды США и их союзников на дестабилизацию политической системы России в результате народных протестов, как ответа на применение санкций, не сбылись. Более того, они спо-

собствовали консолидации российского общества. Однако сама объективная реальность подталкивает к расставлению приоритетов в реализации Конституции Российской Федерации, и, соответственно, формированию определенного дисбаланса между такими приоритетами. Сможет ли Россия в этих непростых условиях обеспечить необходимое соотношение приоритетов реализации положений Конституции Российской Федерации, покажет будущее. Однако, уже сейчас поддерживая международную политику России, наш многонациональный народ выступает субъектом минимизации этого конституционного риска.

References

1. Avak'yan S.A. Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost' [Constitution of Russia: Nature, Evolution, Modern Times]. Moscow. RYUId Publ.; Sashko Publ., 2000. 512 p.
2. Zor'kin V.D. Predel ustupchivosti [Limit of Compliance]. Rossiiskaya gazeta, 2010, No. 5325 (246), October 29.
3. Luchin V.O. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Problemy realizatsii [Constitution of the Russian Federation. Problems of Realization]. Moscow. YuNITI-DANA Publ., 2002. 687 p.
4. Ministerstvo inostrannykh del Rossiiskoi Federatsii [Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation]. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/76C4E9FF55433787C3257DBB003BCE46
5. Ovcharenko A.N., Sekach M.F. Integrativnyi podkhod k analizu politicheskikh riskov [Integrative Approach to the Analysis of Political Risks]. Akmeologiya, 2005, No. 4 (16), p. 16-23.
6. Prezident Rossii [President of Russia]. URL: <http://kremlin.ru/news/47173>
7. Salygin E.N. Modelirovanie v prave: problemy i perspektivy [Simulation in Law: Problems and Perspectives]. Pravo, 2013, No. 3, p. 12-35.
8. Tikhomirov Yu.A., Shakhrai S.M. Risk i pravo: nauchnoe izdanie [Risk and Law: Scientific Publication]. Moscow, 2012. 64 p.

КИРЕЕВ Валерий Витальевич, доктор юрид. наук, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета, Южно-Уральский государственный университет. E-mail: kireevvv@is74.ru

KIREEV Valery Vitalievich, PhD Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Faculty of Law of South Ural State University. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080, Russia. E-mail: kireevvv@is74.ru



УДК 342. 417

А. Г. Кузьмин

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ КАТЕГОРИИ «ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СПОР»

A. G. Kuzmin

TO THE QUESTION OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL CONSTITUTIVE CATEGORY OF 'ECONOMIC DISPUTE'

В статье предлагается в контексте разработки теоретико-конституционных аспектов экономического правосудия рассматривать категорию «экономический спор» сквозь призму конституционной легитимации арбитражной юрисдикции, поскольку детализация данной категории и ее толкование находятся в предметной зависимости от реализации конституционных целей правосудия в целом.

Идея (и идеал) конституционной законности, адекватное восприятие Конституции РФ как общего и безоговорочно легитимного источника российского права означает, что должны быть исключены из практики случаи, когда в силу различия в квалификации того или иного спора как экономического лицо не может реализовать право на судебную защиту, либо нарушается фундаментальное конституционное правило о компетентном суде.

Ключевые слова: конституционное право на судебную защиту; экономический спор; конституционные принципы экономики, арбитражный суд.

In the context of the development of theoretical and constitutional aspects of economic justice the article considers the category of 'economic dispute' through the prism of constitutional legitimation of arbitration jurisdiction as detailization of this category and its interpretation are in subject dependence of the realization of the constitutional purposes of justice in general.

The idea (and ideal) of constitutional legality, adequate perception of the Constitution of the Russian Federation as a general and unconditional legitimate source of the Russian law means that the state should exclude from the practice cases where due to the difference in the classification of the dispute as an economic a person may not exercise the right for judicial protection or violates fundamental constitutional rule on the competent court.

Keywords: constitutional right for judicial protection; economic dispute; constitutional principles of economics, arbitration court.

Признавая единство судебной системы, а в первую очередь — направленность каждого органа власти, в том числе судов, на охрану и защиту прав и свобод человека, его законных интересов, государство предусматривает возможность разрешения экономических споров, в том числе и связанных с предпринимательской деятельностью, различными судебными органами, входящими в судебную систему в соответствии с компетенциями: Конституционным Судом РФ, арбитражными судами и судами общей юрисдикции, конституционными (уставными) судами субъектов РФ. Однако именно конституцион-

ные принципы российской экономики и необходимость реализации конституционных установлений в развитии экономической сферы общественных отношений «вызвали к жизни судебные органы, призванные осуществлять именно экономическое правосудие» [13, с. 958].

В отечественной литературе система арбитражных судов чаще всего характеризуется как основной государственно-властный инструмент осуществления конституционного права на судебную защиту в экономической сфере, реализуемой посредством осуществления правосудия на основе арбитражного процессуального

47

Конституция,
государство и общество





законодательства [21, с. 136]. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, федеральный законодатель, установив в ст. 27 и 28 АПК РФ категории дел, конкретизировал тем самым ст. 47 (ч. 1) Конституции РФ (Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 2182-О).

Сущностные особенности экономического правосудия как прерогативы конституционно-легитимной арбитражной юрисдикции и одной из основных категорий арбитражного процесса раскрываются через значения категорий «правосудие» и «экономический спор». При этом, хотя категория «экономический спор» выступает как первичная и определяющая по отношению к экономическому правосудию, приходится констатировать, что в российском законодательстве указанный термин должным образом не детализирован, что приводит к затруднениям его толкования и, соответственно, реализации конституционных целей экономического правосудия, включая обеспечение конституционных прав. Как неоднократно указывал Президиум ВАС РФ, недопустима ситуация, в которой лицо не может реализовать право на судебную защиту (Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 14520/12 по делу № А41-26287/2009).

Проблематика конституционной достоверности научных понятий и категорий является частью техники переноса юридически значимой информации в тексты нормативно-правовых актов, выработки конституционно-правовых дефиниций, и в этой связи она непосредственно входит в методологию конституционализации правовых систем. Свой вклад в решение такого рода задач может внести и правоприменительная практика, включая арбитражное правосудие. Тогда как в науке права по-прежнему уделяется недостаточное внимание этой проблеме. Одним из наиболее интересных подходов в этом отношении выступает, на наш взгляд, идея В. И. Крусса о том, что номинальные юридические дефиниции «должны быть частями одной и той же конституционной речи, обосновывать возможность и обуславливать выстраивание одного и того же конституционного дискурса» [14, с. 200—201].

На наш взгляд, существует необходимость в смысловой определенности применительно к тому, какой именно спор следует считать экономическим с конституционно-правовой точки зрения.

Статья 4 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» содержит в наи-

более общем виде основы компетенции арбитражных судов. В соответствии с ч. 2 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке, а в случаях, предусмотренных этим Кодексом и иными федеральными законами, с участием Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Материалы судебной практики свидетельствуют, что ВАС РФ последовательно склонялся к позиции, что именно экономическая характеристика спора является определяющим моментом в аспекте установления его подведомственности арбитражным судам, и ее отсутствие не может компенсировать даже «полный набор» иных нормативно установленных признаков. Так, по одному из дел было установлено, что факт регистрации истицы в качестве индивидуального предпринимателя и заключение ею договора купли-продажи с ответчиком не свидетельствуют о наличии экономического характера спора. Исковые требования были мотивированы неисполнением ответчиком обязательства по реализации индивидуальной программы реабилитации ребенка-инвалида истицы, предусматривающей срочное установление по месту ее жительства подвешного подъемника, в результате чего приобретение и установку подъемника осуществил законный представитель ребенка-инвалида, в дальнейшем передавший истице право требования возмещения понесенных затрат на основании договора цессии. В итоге ВАС РФ заключил, что данный спор не относится к компетенции арбитражного суда (Определение ВАС РФ от 24.02.2014 № ВАС-1364/14 по делу № А41-33757/2013).

На наш взгляд, разрешая приведенное дело, ВАС РФ прибегнул к вполне конституционно-правовому по сути истолкованию арбитражно-процессуальных нормативных положений, хотя формально и в этом случае он (как это вообще было свойственно данному высшему судебному органу) избегал соответствующих

терминов и непосредственно конституционных «реминисценций». Спор между гражданином и властью касался здесь не экономических, а выражено социальных аспектов, выполнения государственных обязанностей, обусловленных требованиями признания неумаляемого достоинства каждого человека и гражданина, независимо от каких бы то ни было личных особенностей и равного обеспечения доступа к общим благам, корреспондирующим праву на достойную жизнь. Особенным образом обстоятельства этого дела связаны с тем, что они затрагивают конституционные права и свободы ребенка-инвалида. Признание такого спора экономическим входило бы в противоречие с положениями ст. 7 (ч. 1 и 2), 19, 21, 38 (ч. 1), 39 (ч. 1), 45 Конституции РФ.

В другом случае ВАС РФ фактически отказался признать экономическое содержание в притязаниях на беспрепятственное пользование жителем многоквартирного дома придомовой территорией, как нарушаемое застройщиком другого здания (Определение ВАС РФ от 25.12.2013 № ВАС-14320/13 по делу № А07-4769/2013). Действительно, применительно к обстоятельствам данного спора более уместными и выверенными будут отсылки к требованиям, вытекающим из существа основных правомочий, установленных ст. 21, 25, 36 (ч. 2), 40 Конституцией РФ.

Есть, однако, примеры достаточно неоднозначных трактовок ВАС РФ категории «экономический спор». Так, орган судебной власти не усмотрел признаков экономической деятельности в действиях граждан по распоряжению принадлежащими им долями в праве общей собственности на земельный участок посредством отчуждения их в собственность юридического лица (Определение ВАС РФ от 19.12.2013 № ВАС-15067). А ведь, казалось бы, очевиден производный характер такой деятельности от полномочий, непосредственно конкретизированных в ч. 2 ст. 35 Конституции РФ. Тем более что, как установил Конституционный Суд РФ в широко цитируемом на практике Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П, все эти права находятся в равной мере под защитой Конституции РФ наряду с правом собственности. Однако в конституционно значимой триаде (владение, пользование, распоряжение) каждое из правомочий может и не иметь специфической экономической нагрузки, оставаясь сугубо имущественным (вещным) правом. Поэтому в каждом конкретном случае здесь оказываются особенно

необходимыми «тонкий» конституционно-правовой анализ ситуации и соответствующее мотивированное заключение. Спор не становится экономическим автоматически, например, при наличии у спорящих экономических интересов или прав, имеющих потенциальную экономическую значимость.

Особую конституционную важность проблематика значения категории экономического спора приобретает в связи с тем обстоятельством, что арбитражным судам подведомственны дела о возмещении имущественного вреда, причиненного субъектами власти по экономическим спорам, возникающим из гражданских и публичных правоотношений. При этом, как отмечается в литературе, положения ч. 2 ст. 120 Конституции РФ определяют, что иск о возмещении вреда, причиненного субъектами власти, «подлежит удовлетворению независимо от признания соответствующих действий (бездействия) незаконными в судебном акте по другому делу или предъявления заявления о признании соответствующих действий (бездействия) незаконными» [18, с. 43—49].

При обозначенных обстоятельствах высказанное в науке предположение, что нечеткость содержания категории «экономический спор» можно компенсировать определенностью заложенной в нем «идейно-ценностной интенции», следует охарактеризовать, пожалуй, как методологически «рискованное». Бесспорно, что содержание категории «экономический спор» напрямую должно быть увязано с конституционно значимыми предельно общими ценностями: принципом единого экономического пространства и принципом свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 и ч. 1 ст. 34 Конституции РФ). Сомнения, однако, вызывают суждения о том, что смысл идейно-ценностной интенции даже при отсутствии законодательного определения экономической деятельности «представляется интуитивно ясным» [16]. Не оспаривая атрибутивной связи категории «экономический спор» с указанными конституционными ценностями, позволим себе поставить под сомнение допустимость использования в праве столь размытой категории, как «интуитивная ясность».

Не только экономическое содержание, но и само понятие спора нуждается в конституционно-правовой определенности, включая его соотнесение со смежным понятием конфликта. В решении этого вопроса специалисты отраслевых наук проявляют заметную активность,





полемизируя в материально и процессуально значимых аспектах относительно того, что является формой спора; последствиями спора; какова связь спора с соответствующим правом или правонарушением. Анализ высказанных в литературе подходов позволяет сделать вывод, что наиболее распространенным является определение спора как социального и юридического явления: от этимологической трактовки спора как разногласия лиц по какому-либо поводу, переходя к разногласиям сторон правоотношения и далее, уже к процессуальному состязанию сторон. Подобное придание спору судебно-процессуального значения зачастую ведет к выходящей за пределы проблемы. Так, например, Д. М. Чечот полагает, что «...несоответствие мнений спорящих сторон создает спор о праве», при этом юридическое и этимологическое понимание спора совпадают, поскольку «законодатель не придает термину “спор” условного характера» [23, с. 48]. Ученый различает две части (предпосылки): предъявление истцом соответствующего требования к ответчику; оспаривание требований истца ответчиком [22, с. 76—77].

Согласимся с высказанным в литературе мнением, что в последовательном юридическом контексте понимание спора как несоответствия мнений сторон признать приемлемым невозможно как минимум по двум обстоятельствам: во-первых, спор о праве возникает раньше соответствующего процесса по его разрешению, спор существует в отношениях определенных лиц до того, как они становятся истцом и ответчиком — именно поэтому вряд ли уместно использовать процессуальную терминологию для его определения. Во-вторых, понятие спора неразрывно связано с защитой права, потребность в которой может возникнуть и при отсутствии разногласия (например, лица могут не только активно возражать против предъявления требования, но и уклоняться от выполнения своих обязанностей) [5, с. 311]. Разногласия, не охватывая всего содержания спора, не могут быть использованы для характеристики его содержания [15, с. 89], поскольку такие разногласия представляют собой оспаривание прав и интересов и поэтому они являются одной из разновидностей затруднений в реализации права. Очевидно, что логически неверно определять категорию «спор» с помощью двух понятий, одно из которых видовое по отношению к другому [8, с. 119—130; 9, с. 6]. Как справедливо отмечает Т. А. Григорьева, по существу сторонники концеп-

ции «спор — разногласия участников правоотношения о его содержании» говорят не столько о природе спора, сколько об одной из форм объективизации через несовпадение позиций участников. Форма явления, причем не единственная, не может считаться его сущностью. При этом важно понимать, что спор возникает до начала процесса и обращению с иском не всегда предшествует урегулирование конфликта между сторонами [5, с. 311].

В соответствии с другим подходом (Л. А. Николаева) главным в споре признается исполнение обязанностей, т. е. нарушение или оспаривание лицами, состоящими в определенных материально-правовых отношениях, субъективных прав, возникающих из правоотношений. Этот подход имеет право на существование при довольно существенной оговорке: «нарушение прав (неисполнение обязанностей) может быть не действительным, а мнимым, т. е. следует говорить о предполагаемом неисполнении обязанностей» [17, с. 14].

В русле данного подхода находится, например, П. Ф. Елисейкин, по мнению которого, любой спор о праве — это особое состояние гражданского субъективного права, наступившее в силу его нарушения или оспаривания [7, с. 21—22]. Правонарушение в форме оспаривания или нарушения является обязательной причиной любого правового спора.

Еще более категоричную позицию занимает Л. А. Ванеева, полагающая, что спор есть особое состояние правонарушения, при котором одним из субъектов не исполняется обязанность, а у второго субъекта отсутствует возможность осуществления правомочий [4, с. 11]. Т. А. Григорьева отмечает, что данный подход является очень привлекательным для характеристики хозяйственных споров, а арбитражный процесс, по ее мнению, более чем какое-либо иное производство по разрешению юридических споров нацелен и приспособлен для борьбы с подобными правонарушениями [5, с. 311].

Весьма близок к названному подходу и такой, при котором предпринимается попытка выявить специфику спора через содержание спорного правоотношения и через характеристику сути взаимоотношения сторон, а именно то, что спор возникает из предпринимательской или иной экономической деятельности [12].

В любом случае значение понятия «экономический спор» должно оставаться синтетическим, если мы связываем его с конституционализацией и правосудно-

арбитражным обеспечением конституционных прав, свобод и обязанностей. Не случайно ряд ученых предлагают считать понятие экономического спора комплексным, поскольку оно включает споры, вытекающие из гражданских, административных и иных правоотношений. Убедительных онтологических объяснений такой комплексности на традиционном отраслевом уровне практически нет, поскольку игнорируется методологический ресурс конституционного правопонимания. Поэтому, как правило, предметные спецификации имеют выраженную «номенклатурную» привязку. Так, сторонники существования отрасли «предпринимательского права» считают, что экономическому спору присущи следующие черты: он возникает в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; затрагиваемые экономическим спором вопросы связаны с предпринимательской деятельностью специальных субъектов, участвующих в расширенном воспроизводстве работ, товаров и услуг; экономические споры имеют имущественные последствия [6, с. 114]. Однако здесь мы сталкиваемся с переносом онтологической неопределенности на конституционную категорию «предпринимательская деятельность» (в ее соотношении с деятельностью экономической). Об этом свидетельствует, например, то обстоятельство, что в судебной практике получила признание позиция, согласно которой указание в анкете при оформлении договора заемщиком — физическим лицом сведений о роде своей деятельности как предпринимательской не означает, что кредитный договор заключен между банком и индивидуальным предпринимателем [3, с. 13—14].

Специалисты, не согласные с отказом от экономической терминологии советского периода, рассматривают правовую природу экономического спора через категорию «хозяйственный спор» [20, с. 174], которая использовалась в законодательстве и правоприменительной практике до образования арбитражных судов. При этом обращают внимание, что основными показателями такого спора, как хозяйственный, ранее являлись плановое начало договорных отношений и разное глагола, связанные с заключением, изменением и прекращением договорных отношений [5]. Впрочем, применительно к современным реалиям признается, что по сути экономический спор — это действующий в сфере экономики и иной предпринимательской деятельности правовой конфликт, участниками которого

являются юридические лица и граждане-предприниматели, а также Российская Федерация как государство и ее субъекты, граждане, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя [5]. Трудно возразить представлению, что под «экономической деятельностью» следует понимать производственный процесс, направленный на создание товаров, услуг с целью получения прибыли [19, с. 351], но тогда предпринимательская деятельность — это только юридически выверенная разновидность экономической деятельности.

Есть одно немаловажное для темы нашего исследования обстоятельство, которое трудно не заметить: увязка специфики экономического спора с легальными содержательными характеристиками правоотношения, деление экономических споров на споры, возникающие из гражданских правоотношений и иных правоотношений, и экономические споры, возникающие из административных правоотношений, — есть институциональный критерий построения судебных коллегий в арбитражных судах всех звеньев [5, с. 306]. Тем самым определение сущности экономических споров выступает частью более общей и чрезвычайно сложной проблематики, а именно: разграничения компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов, зачастую рассматривающих однородные дела. Наряду с этим соответствующие указания и позиции Высшего Арбитражного Суда РФ оказывают влияние на выработку легального, основанного на компетентном толковании, определения сущности экономического спора.

Так, например, в Постановлении Президиума ВАС РФ № 9987/11 от 01.12.2011 года суд из совокупного толкования положений ст. 279 ГК РФ, ст. 49, 55 и 63 ЗК РФ усмотрел, что установленные указанными нормами правила об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд не подлежат применению в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности. По мнению Суда, изъятие земельного участка, находящегося в федеральной собственности, используемого для общественно значимых нужд, другим публичным собственником повлекло бы прекращение его использования для соответствующих публичных нужд, что невозможно осуществить в порядке, урегулированном гражданским законодательством. Именно поэтому указанные отношения имеют не гражданско-правовой, а публично-правовой характер.





В связи с этим Суд сделал вывод, что порядок изъятия земельных участков у Российской Федерации для нужд муниципальных образований гражданским законодательством не предусмотрен. Безусловно, основной критерий разграничения в приведенном Постановлении — это публично-правовой или частно-правовой (гражданско-правовой) характер отношений. Полагаем, данное решение вносит определенность также и в вопросы характера споров, рассматриваемых арбитражными судами.

Неоднократно отмечалось, что реализация конституционного права на судебную защиту, закрепленного в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, а также законодательно установленные единые подходы к осуществлению судебной защиты на основе конституционных норм и принципов в процессуальных процедурах рассмотрения дел в различных звеньях судебной системы России связаны с актуальной и требующей теоретического анализа проблемой разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, в том числе при разрешении экономических споров.

Очевидно, что именно от верного определения судебной компетенции зависит в итоге выбор надлежащего суда при реализации права на доступ к суду, а также возможности обеспечения права на эффективность правовой защиты. Это обстоятельство приобретает особое значение в силу существования в государстве судов различных видов юрисдикции. Причем любой суд в государстве является органом правосудия, осуществляемого в различных специфических формах судопроизводства и преследующих общую цель судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Именно данная общая цель, как подчеркивает Т. Андреева, обеспечивает единство судебной системы Российской Федерации, которое зависит в том числе от четкого определения судебной компетенции и разграничения юрисдикции [1].

Обозначим основные аспекты этой проблематики, что позволит обосновать авторское видение критериев выделения такого рода споров, как экономические, тем более что эти вопросы были одними из основополагающих при выборе модели правового регулирования при принятии АПК РФ 2002 г. Как отмечается в литературе, долгое время критерием разграничения подведомственности дел суду и государственному арбитражу являлся субъектный состав дел, поскольку споры с участием граждан разрешал суд,

а с участием юридических лиц — государственный арбитраж [11].

Практически общепринятым и неоспоримым считается, что создание арбитражных судов позволило обеспечить непрерывность разрешения экономических споров. 17 мая 1991 года были приняты Закон СССР «О Высшем Арбитражном Суде СССР» и Правила разрешения хозяйственных споров Высшим Арбитражным Судом СССР, но в силу ряда причин этот суд по-настоящему так и не успел развернуть работу. 1 октября 1991 года вступил в силу Закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации». В соответствии с первым российским законом об арбитражном суде этот суд осуществлял правосудие при разрешении возникающих в процессе предпринимательской деятельности споров, вытекающих из гражданских правовых отношений (экономические споры) либо из правоотношений в сфере управления. Арбитражный суд разрешал указанные споры, если они вытекали из отношений организаций (под «организациями» в законе понимались юридические лица — предприятия, их объединения, организации любых организационно-правовых форм, включая колхозы и частные предприятия), граждан (термин «граждане» в Законе использовался применительно к гражданам и их объединениям, самостоятельно осуществляющим предпринимательскую деятельность) между собой, а также из отношений организаций и граждан с государственными или иными органами. При этом в случаях, когда в таких спорах участвовали иностранные предприятия, предприятия с иностранным участием или иностранные граждане, спор мог быть передан на разрешение арбитражного суда при наличии соглашения сторон либо если это было специально предусмотрено законодательным актом.

Арбитражный процессуальный кодекс 1992 года и Закон РСФСР «Об арбитражном суде» 1991 года в вопросах определения подведомственности дел арбитражным судам исходили из разделения всех дел на две не связанные между собой категории: к подведомственности арбитражных судов относились дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений между юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, а также между Российской Федерацией и субъектами РФ, между субъектами РФ.

Задача проверки законности и обоснованности решений, принятых архи-

тражными судами субъектов РФ в первой инстанции, была возложена на апелляционные инстанции тех же судов и федеральные арбитражные суды округов, действующие в качестве кассационных инстанций по отношению к определенным группам арбитражных судов субъектов РФ.

Кроме того, компетенция арбитражных судов была расширена за счет отнесения к их подведомственности споров с участием иностранных лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Как полагают специалисты в области арбитражного процесса, указанные положения отражали вполне традиционные сложившиеся в процессуальной практике подходы к определению критериев подведомственности дел арбитражным судам. Такими критериями выступали характер спорного правоотношения (гражданский, административный либо иной характер) и субъектный состав участников спора (как правило, юридические лица и граждане, имеющие статус индивидуально-предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке). Как справедливо отмечает Т. Андреева, совокупность этих критериев давала возможность определять подведомственность дел арбитражным судам и лежала в основе разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами [1]. Вместе с тем такой подход вызвал вполне закономерные сомнения и был назван в науке далеко не безупречным. Дело в том, что на практике в процессе применения норм арбитражного процессуального законодательства выявилась доминирующая роль из этих двух критериев именно субъектного состава участников, связанного с наличием определенного правового статуса. При этом, по мнению Т. Андреевой, использовать для определения подведомственности второй критерий — характер спорного правоотношения — зачастую было довольно сложно, так как споры из гражданских и административных правоотношений рассматриваются также судами общей юрисдикции [1].

Ситуация осложнялась еще и тем, что после принятия нового Налогового кодекса Российской Федерации (ст. 138), Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 23.1, 30.1), Закона «Об исполнительном производстве» (ст. 90) на практике изменяется субъектный состав участников спорных правоотношений, он становится далеко не столь однозначным, как ранее. Помимо таких затруднений в опре-

делении субъектного состава правоотношений нередко становились случаи, когда использование такого критерия, как субъектный состав, при определении подведомственности приводило к серьезным негативным последствиям, как, например, по делам, связанным с применением законодательства об акционерных обществах и товариществах. Дело в том, что решение собрания акционеров могло обжаловаться акционером — юридическим лицом в арбитражный суд по месту нахождения общества, а акционером — физическим лицом — в суд общей юрисдикции (по месту жительства гражданина). Несложно смоделировать последствия — появление «параллельных» судебных процессов, множественность судебных актов, зачастую исключаящих друг друга [2]. Более того, доминирующее значение такого критерия, как субъектный состав, приводило ко вполне закономерному выводу, что «арбитражные суды являются специализированными главным образом в плане сторон, от которых принимаются дела: слушаются споры субъектов экономической деятельности, а не коммерческие споры сами по себе» [19, с. 352].

Ряд специалистов воспринимает использование действующим Арбитражным процессуальным кодексом 2002 года общего правила о подведомственности арбитражному суду дел по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, как попытку создания «коммерческих судов» с более широкой юрисдикцией, нежели юрисдикция коммерческих судов в других странах. Спорить с таким представлением трудно, и нет к тому весомых научных предпосылок. Для нас гораздо более интересными выглядят любые попытки конституционно-правового анализа законодательного моделирования арбитражной практики.

Так, по мнению Т. Андреевой, в российском процессуальном праве не было конституционных оснований для обозначения субъектного состава участников спорных правоотношений как приоритетного критерия разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, поскольку ст. 127 Конституции РФ, определяющая пределы компетенции арбитражных судов разрешением экономических споров и иных дел, никоим образом не связывала компетенцию с разрешением споров между определенными субъектами [2].



По-видимому, полагает автор, произошло расширительное толкование законодателем конституционной нормы, что привело к определенному искажению ее первоначального смысла.

Как подчеркивает Н. И. Клейн, использованный в Конституции РФ термин «экономические споры» не определяет характера правоотношений, из которых возникает спор, и правовую природу спора. Если под экономическими понимать споры, возникающие в предпринимательской деятельности, то многие дела, разрешаемые арбитражным судом, не подпадают под это понятие. В то же время одни и те же категории споров, возникающие в предпринимательской деятельности, в зависимости от субъектов отношений (сторон спора) подведомственны как суду общей юрисдикции, так и арбитражному. Например, взыскание недоимок по налогам и таможенным платежам с граждан и другие подобные дела рассматривает суд общей юрисдикции, а аналогичные дела с участием организаций подведомственны арбитражному суду. Такие дела с участием граждан тоже являются экономическими спорами. В то же время получение организацией приказа по опротестованным векселям, вызывное производство при утрате ценной бумаги организацией, споры по качеству товаров, купленных гражданами у предприятий розничной торговли, осуществляющих предпринимательскую деятельность, споры по перевозкам пассажиров-граждан подведомственны судам общей юрисдикции. Вместе с тем, полагает этот ученый, «понятие экономических споров не определено и не может быть четко определено»,

и если государство создало два вида судов, разрешающих определенные споры, то подведомственность дел каждому суду должна быть четко определена законом [10, с. 653—654].

Мы не можем согласиться с представлением о бесперспективности попыток выработать критерии или алгоритм определения экономического характера разрешаемого судом спора. Более верным взвешенным представляется нам в этой связи вывод о существовании неразрывной связи между обозначенными в законе субъектными и содержательными критериями [2]. Другое дело, что вопрос о природе такой неразрывности при этом как бы ушел на второй план, хотя, на наш взгляд, именно он является ключевым для системного прояснения обозначенной проблематики. Следует также преодолеть позитивистские стереотипы «поклонения» исчерпывающей нормативной определенности. Приверженность подобной догматике рано или поздно поставит в тупик правоприменителя независимо от качества законодательных конструкций.

Как бы там ни было, конституционная легитимация арбитражных судов предполагает специфику возложенной на них государственной функции: правосудие в сфере экономических отношений. Экономический спор, как один из видов социального конфликта, с позиции его конституционно-правовой составляющей является элементом комплексного института обеспечения конституционного права на судебную защиту, а его квалификация — необходимым условием реализации названного права.

References

1. Andreeva T. Arbitrazhnye sudy v sudebnoi sisteme Rossiiskoi Federatsii [Arbitration Courts in Judicial System of the Russian Federation]. *Otechestvennye zapiski*, 2003, No. 2 (11).
2. Andreeva T. O podvedomstvennosti del arbitrazhnym sudam [On Jurisdiction of Cases of Arbitration Courts]. *Khozyaistvo i pravo*, 1997, No. 8,9.
3. Boronov A. Analiz sudebnoi praktiki po grazhdanskim delam, svyazannym s razresheniem sporov ob ispolnenii kreditnykh obyazatel'stv [Analysis of Judicial Practice on Civil Cases Connected with Conflict Resolution Connected with Fulfillment of Loan Liabilities]. *Administrativnoe pravo*, 2014, No. 1, p. 11-16.
4. Vaneeva L.D. Sudebnoe poznanie v sovetskom grazhdanskom protsesse [Fact-Finding in Soviet Civil Proceedings]. Vladivostok, 1972. 133 p.
5. Grigor'eva T.A. Problemy arbitrazhnoi yurisdiktsii v Rossii. Istoriya vzniknoveniya i puti resheniya na sovremennom etape. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Problems of Arbitration Jurisdiction in Russia. History of Establishment and Ways of Resolution on Modern Stage. Thesis of PhD Law]. Saratov, 2002. 475 p.
6. Gubin E. Predprinimatel'skoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Entrepreneurial Law of the Russian Federation]. Moscow. Yurist Publ., 2003. 1002 p.
7. Eliseikin P.F. Zashchita sub'ektivnykh prav i interesov kompetentsii suda v sovetskom grazhdanskom protsesse [Protection of Subjective Rights and Interests of Court Competency in Soviet Civil Proceedings]. *Uchenye zapiski Dal'nevostochnogo universiteta*, 1969, V. 31



8. Zaitsev I.M. Metodologicheskie voprosy kharakteristiki khozyaistvennykh sporov [Methodological Issues of Characteristics of Economic Disputes]. *Nekotorye filosofskie problemy gosudarstva i prava*. Saratov, 1979, Issue 3. p. 119-130.
9. Zaitsev A.I., Kuznetsov N.V., Savel'eva T. A. Negosudarstvennye protsedury uregulirovaniya sporov [Nonstate Proceedings of Regulating Disputes]. Saratov. SGAP Publ., 2000. 342 p.
10. Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. Kontseptsiya razvitiya zakonodatel'stva ob arbitrazhnom protsesse. Kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva [Concepts of Development of Legislation on Arbitration Proceedings. Concepts of Development of Russian Legislation]. Moscow. Eksmo Publ., 2010. 732 p.
11. Klein N.I. O razvitii arbitrazhnogo protsessual'nogo zakonodatel'stva [On Development of Arbitration of Procedural Legislation]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2010, No. 4, p. 5-20.
12. Yarkov V.V. Kommentarii k Arbitrazhnomu protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii [Commentaries to the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation]. Moscow. Infotropik Media Publ., 2011. 1112 p.
13. Zor'kin V.D. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Commentaries to the Constitution of the Russian Federation]. Moscow. Norma Publ.: INFRA-M Publ., 2013. 1040 p.
14. Kruss V.I. Konstitutsionnaya topologiya i definitivnaya transgressiya pravovykh smyslov: teoriya i praktika [Constitutional Topology and Definitive Transgression of Legal Meanings: Theory and Practice]. *Zakonodatel'naya definitsiya*. Nizhniy Novgorod. Yuridicheskaya tekhnika Publ., 2007. p. 199-223.
15. Morein I.B. K voprosu o ponyatii trudovogo spora [To the Question of the Notion of Labour Dispute]. *Pravovedenie*, 1966, No. 4, p. 85-93.
16. Nechaeva S.V. Obespechenie konstitutsionnogo prava na sudebnuyu zashchitu v kontekste razgranicheniya podvedomstvennosti del mezhdru sudami obshchei i arbitrazhnoi yurisdiksii. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Provision of Constitutional Right for Judicial Protection in the Context of Delimitation of Jurisdiction of Cases between the Courts of General Jurisdiction and Arbitration Courts]. Moscow, 2011. 185 p.
17. Nikolaeva L.A. Zashchita trudovykh prav sovetskikh grazhdan [Protection of Labour Rights of Soviet Citizens]. Alma-Ata. Nauka Publ., 1971. 275 p.
18. Panova I.V. Vozmeshchenie vreda, prichinennogo nezakonnymi deistviyami administrativnykh organov: istoriya voprosa, otvetstvennost' za ubytki [Redress of an Injury Inflicted by the Illegal Actions of Administrative Bodies: History of Issues, Responsibility for Losses]. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2014, No. 4, p. 43-49.
19. Tkacheva N.N. Neopredelennost' ponyatii «ekonomicheskaya deyatel'nost'» i «inaya ekonomicheskaya deyatel'nost'» kak prepyatatstvie realizatsii prava na dostup k pravosudiyu [Uncertainty of Notions 'Economic Activity' and 'Other Economic Activity' as an Obstacle for Realization of the Right for Justice]. *Sovremennaya yuridicheskaya nauka i pravoprimenenie*. Saratov. SGAP Publ., 2011. p. 351-352.
20. Laptev V.V. Khozyaistvennoe pravo [Economic Law]. Moscow. Nauka Publ., 1985. 286 p.
21. Chepurnova N.M. Belousov D.V. Sudebnaya zashchita v mekhanizme garantirovaniya prav i svobod. Konstitutsionno-pravovoi aspekt [Judicial Protection in the Mechanism of Guaranteeing Rights and Freedoms]. Moscow. YuNITI-DANA Publ., 2010. 167 p.
22. Chechot D.M. Isk i iskovaya forma zashchity prava [Suits and Suit Form of Protection of Rights]. *Pravovedenie*, 1969, No. 4, p. 71-79.
23. Chechot D.M. Sudebnaya zashchita sub"ektivnykh prav i interesov [Judicial Protection of Subjective Rights and Interests]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1967, No. 8, p. 44-50.

КУЗЬМИН Андрей Георгиевич, канд. юр. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. В. И. Ленина, 76. E-mail: akuzmin@chelarbitr.ru

KUZMIN Andrey Georgievich, PhD Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Faculty of Law of South Ural State University. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080, Russia. E-mail: akuzmin@chelarbitr.ru

For citation: **A. G. Kuzmin** To the Question of Constitutional and Legal Constitutive Category of 'Economic Dispute' *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 47–55.*

55

Конституция,
государство и общество



УДК 342.4(574)

В. А. Малиновский

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – 20 ЛЕТ УТВЕРЖДАЮЩЕГОСЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

V. A. Malinovsky

CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN – 20 YEARS OF THE ESTABLISHING CONSTITUTIONALISM

В статье освещены отдельные составляющие положительного опыта Республики Казахстан по утверждению конституционализма. Первейшим на этапе разработки проекта конституции является правильное определение предмета конституционного регулирования. При этом особо важен учет общепризнанных ценностей при опоре на национальные приоритеты; максимальное включение в текст объединяющих народ положений и исключение всего того, что людей разъединяет; воля руководителя страны и народная экспертиза; соблюдение баланса между демократическими процедурами и работой юристов-профессионалов. Конституция становится средством противодействия негативных для страны проявлений глобализации. Внесение изменений и дополнений должно быть объективно обусловлено, гарантируя научность, народность, стабильность и динамичность основного закона. Эффективность конституции обеспечивается целенаправленной работой государства и общества.

Ключевые слова: Республика Казахстан, конституция, конституционализм, эффективность конституции, функции конституции, конституционный процесс, проект конституции, ценности конституции, изменение и дополнение конституции, свобода самовыражения, свобода вероисповедования.

The article highlights the individual components of the positive experience of the Republic of Kazakhstan in establishing constitutionalism. The proper definition of the subject of the constitutional regulation is the first stage of development of the draft constitution. It is particularly important to consider the generally accepted values by relying on national priorities; the maximum inclusion in the text of the provisions that unite people and excluding those which separate people; the will of the head of the country and the people's expertise; the balance between democratic procedures and the work of professionals in the legal sphere. The Constitution becomes a means of countering the negative manifestations of globalization. Changes and additions must be objectively determined ensuring scientific character, national character, stability and dynamics of the basic law. The effectiveness of the Constitution is provided by a focused work of the state and society.

Keywords: the Republic of Kazakhstan, constitution, constitutionalism, the effectiveness of the Constitution, functions of a constitution, constitutional process, the draft constitution, values of the constitution and amendments in the constitution, freedom of expression, freedom of religion.

Значимость принятой 30 августа 1995 года на республиканском референдуме Конституции для жизни Казахстана трудно переоценить. Она многогранна, имеет много составляющих, которые в своей совокупности раскрывают роль

Основного Закона в жизни общества, государства и каждого человека.

Конституция консолидирует государствообразующий казахский и другие проживающие в стране этносы в единую казахстанскую нацию — многонациональ-

56

Конституция,
государство и общество

ный народ Казахстана. Главный закон страны создает предпосылки для профилактики либо снятия существующих противоречий между различными групповыми позициями в политике, экономике, социальной и иных сферах. Конституционная идеология становится непререкаемой для государственных органов и госслужащих. Граждане обязаны соблюдать конституционные правила и запреты. Вокруг Конституции, ее идей, положений и норм концентрируется и развивается новая правовая система.

Конституция Республики Казахстан¹ — центральное звено утверждающегося конституционализма, то есть такого состояния общества, когда оно пронизано ценностями Основного Закона, когда демократически организованная по принципу единства и разделенности государственная власть стабильна и эффективна.

Безусловно, Конституция РК — совершенно особый главный нормативный правовой акт, что определяется ее предназначением. Поэтому и ее оценки коренятся в разных плоскостях и на разных уровнях. Велика ее политическая значимость, поскольку она подвела черту под прошлым, открывая широкий простор для будущего. Ею провозглашаются и закрепляются основы общественного строя и государственности, начала взаимоотношений между человеком и государством, несущих конструкций государственной власти, правовой системы и отношений собственности, статусов языков, миролюбивой внешней политики. Ознакомление с преамбулой и первым разделом дают твердую почву для утверждения о гуманистическом и демократическом заделах казахстанского закона законов.

При этом наделение конституции особыми учредительной, юридической, организационной, идеологической и международной функциями требует отношения к ней как к работающему нормативному правовому акту, регулирующему широкий круг важнейших общественных отношений. В свою очередь, это обуславливает концентрацию внимания на вопросах эффективности и результативности идей, ценностей, положений и норм казахстанской Конституции.

Эффективность Конституции РК определяется рядом факторов, стимулирующих, или, наоборот, сдерживающих распространение и проникновение конституционных идеалов во все ячейки повседневной жизни общества. Необходимо четко видеть как доставшиеся

¹ Далее вместо наименования «Республика Казахстан» используются аббревиатура РК.

наследство, так и рожденные современностью вызовы внутреннего и международного свойства, в определенной мере снижающие КПД прогрессивного конституционного воздействия. На протяжении двадцати лет Президент Республики, Конституционный Совет и другие государственные органы точно работают на стимулирование первых и устранение, либо снижение влияния вторых. Естественно, постоянно отслеживая ситуацию и внося в планы действий необходимые коррективы.

* * *

Общественная полезность и результативность будущей конституции закладываются на этапе разработки ее проекта. Само по себе создание конституции — свода правил верховного права (ее легальность), веры в нее и признания ее как можно большей части населения (ее легитимность) — дело весьма сложное. У разработчиков должно присутствовать ясное видение состояния и динамики эволюции общества на ближайшую и отдаленную перспективы, возможные риски на этом пути, порождаемые многочисленными противоречиями. Между желаемым и возможным; между интересами всех и запросами различных политических, социальных, национальных, профессиональных групп и отдельных личностей; между ресурсом конституции и иных нормативных правовых актов; между правоустановлениями и уровнем подготовки их исполнителей; между императивом жить по закону и желанием «делать что хочешь» занимающими солидные государственные должности лицами и простыми гражданами...

Как максимально исключить то, что людей разъединяет, при этом сконцентрировав потенциал на том, что их объединяет? Как соткать единую конституционную материю с использованием нитей современных достижений мировой цивилизации и богатых национальных традиций? Ведь практически по всем исходным позициям: о характере власти, ее живительных корнях и организационных формах; о народном, государственном и национальном суверенитетах; о собственности; о языках; о правах и свободах человека и гражданина и по многим другим конституционным аспектам в начале 90-х годов прошлого века произошло столкновение представителей «социалистического», «буржуазного» и иных политических мышлений, региональных и глобальных школ государственоведения...

Собственным казахстанским опытом полностью подтверждается тезис о необ-





ходимости максимальной скрупулезности при разработке проекта будущей конституции. В частности, удачной подготовки ее документов-предшественниц: Декларации о государственном суверенитете (от 25 октября 1990 г.) и Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан» (от 16 декабря 1991 г.). И не во всем успешного определения и формулирования некоторых существенных положений Конституции 1993 г. Ее принятие породило в обществе настороженность людей, сомнения инвесторов, разбалансировку государственных механизмов и кризисы в отношениях между высшими госорганами.

Как итог — срочная подготовка проекта новой Конституции, его обсуждение казахстанцами и принятие народом на референдуме. Такой исключительно ответственный шаг — мощнейший конституционный блицкриг — является одной из, без малейшего преувеличения, эпохальных побед президента республики Н. А. Назарбаева. Итоги республиканского референдума 30 августа 1995 г. подтвердили поддержку лидера нации подавляющим большинством казахстанцев.

Хотя вполне можно было использовать иной метод — длительной переделки первого Основного Закона посредством корректировки его текста Верховным Советом и официального толкования Конституционным Судом. Тогда бы и Конституция 1993 г., на которой летом 1995 года «еще чернила не успели высохнуть», и теория стабильности закона законов сохранились в иконной непорочности.

Однако ныне на примере отдельных стран ясно просматривается, куда мог бы завести такой путь. Растянувшиеся более чем на два десятилетия сотрясающие общество дискуссии вокруг ключевых аспектов конституции; попеременное, исходя из ситуативного превосходства президента или парламента, перетягивание одеяла власти друг на друга; зависимость содержания конституции от партийного расклада в парламенте и, как следствие, включение в ее текст положений, не объединяющих, а, как показала практика, разъединяющих народ... Вверение судьбы основного закона политикам, а не народу — единственному источнику и носителю суверенитета — резко ослабляет правозащитный потенциал конституции, принижает ее верховенство и фундаментальность в предупреждении и снятии масштабных конфликтов.

Анализируя подобные факты сегодня, еще больше проникаешься глубин-

ной обеспокоенностью Н. А. Назарбаева весны 1995 г. Проявив тогда мужество, обеспечив качественную разработку отвечающего интересам всех казахстанцев проекта Конституции и ее принятие волей народа на республиканском референдуме, лидер нации тем самым оградил страну от разрушительных катаклизмов, гарантировал мирное, стабильное и успешное развитие на протяжении последующих двадцати лет.

* * *

На этапе *подготовки проекта документа предпосылки эффективности действующей Конституции РК заложены правильным определением предмета регулирования именно Основным Законом.*

Для специалиста-юриста и настоящего гражданина понятными и близкими сердцу являются закрепленные в пункте 2 статьи 1 Конституции следующие основополагающие принципы Республики Казахстан: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни демократическими методами. Конкретизированные в последующих нормах Конституции, они получили свое воплощение в правовых позициях Конституционного Совета, многочисленных законодательных и иных нормативных правовых актах, правореализующих решениях и действиях государственных органов и общественных объединений. На их основе отдельные направления деятельности государства полностью сформировались в соответствующие основные функции республики. Таковыми являются, к примеру, обеспечение межнационального и межконфессионального мира и согласия; развитие рыночной экономики на основе государственно-частного партнерства; укрепление различных форм социальной защиты на базе взаимной ответственности государства и человека.

Поставив во главу угла идею «Единство — через многообразие», Конституция РК на дальних подступах снимает вероятность перерастания в конфликты разногласий, существующих везде и всегда в условиях плюральной демократии. Категорически не допускается дискриминация. Пунктом 3 ст. 20 Конституции введен запрет на пропаганду или агитацию социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства. Жесткий императив п. 2 ст. 39 гласит: «Признаются неконституционными любые действия,

способные нарушить межнациональное согласие». В соответствии с Конституцией в Казахстане против терроризма и религиозного экстремизма задействован весь идеологический и правоохранный механизм. Под уголовным запретом находится особо общественно опасный «наемный туризм» в полыхающие военными конфликтами точки планеты.

Максимальная концентрация внимания на вопросах межэтнических и межконфессиональных отношений, их деполитизации, а также включение представителей проживающих 130 этносов в общие дела страны при неременном учете их специфических потребностей достигается посредством уникального конституционного государственного-общественного института — Ассамблеи народа Казахстана, двадцатилетие которой также отмечается в этом году.

Во исполнение Конституции предметная деятельность казахстанского государства исключает имеющие хождение в некоторых странах Запада весьма опасные явления. Имею в виду публичное осквернение святынь, дискуссии на тему о приоритетности той или иной религии... В развязавшемся тупиковом споре о том, что первичнее — свобода вероисповедания или свобода слова (самовыражения) — все больше забывается одна из системообразующих основ европейской концепции человека — его достоинство. «Непонимание» религиозного достоинства, внутренних чувств верующих-мусульман кем бы то ни было (представителями творческих профессий посредством публикации карикатур или проповедниками иной религии путем публичного сжигания корана) и, что еще более опасно, «молчаливое» принятие таких действий под защиту государствами равносильно политическому одобрению и поощрению этих акций. Здесь ни в какое сравнение не может идти рыдание оскорбленного карикатурой верующего с весельем нарисовавшего карикатуру художника и победным смехом осязающего рисунки их «массового» потребителя. Естественно, категорически отрицается экстремизм и террор как средства разрешения сложнейших ситуаций.

* * *

В действующей Конституции РК нашли свое закрепление общепризнанные гуманитарные ценности в сочетании со специфическими ценностями и приоритетами Казахстана. *Именно казахстанские ценности создают неповторимый облик нашего Основного Закона, являющегося*

своеобразной визитной карточкой государственной независимости. Собственно, такой и должна быть конституция суверенного государства. В противном случае она превратится в «типовой проект», впоследствии наверняка не обеспеченный должной легитимностью.

Однако именно специфические ценности вызывают непонимание, а нередко и раздражение со стороны некоторых дальнезарубежных представителей «чистой теории».

Некоторым критикам казахстанской Конституции не нравятся ее положения о взвешенном соотношении прав и обязанностей граждан, о единстве и разделенности государственной власти, о верховенстве Конституции в международных отношениях... Одни относят их к рудиментам социалистического прошлого. Другие недовольны ими с позиции отрицания абсолютизма времен Дж. Локка и Ш. Монтескье. Третьи считают, что в ней мало американского. Четвертые видят превалирование российского или французского...

Все подобные изыскания имеют мало общего с глубокими сравнительно-правовыми исследованиями. Действующие сегодня основные законы отдельных стран не просто не похожи друг на друга. Многие из них даже относятся к различным поколениям конституционного творчества (первого, второго, третьего или последующих). Времена, к примеру, краха колониальной системы подтверждают общий вывод о недолговечности стандартных или созданных «по образцу и подобию» кого-либо документов.

Кроме того, конец прошлого и начало нынешнего столетия отличаются явной турбулентностью (или даже глубоким кризисом) международного публичного права, которое постепенно перерождается в «мягкое право», практика применения которого часто характеризуется политической двойных стандартов. В своей совокупности оказались нарушенными (если не разрушенными) признаваемые ранее в качестве таковых отправные точки для сравнения.

Национальные особенности превратились в тот ключевой элемент конституции, который непременно присутствует в сочетании с большим или меньшим включением в тексты общепризнанных ценностей. В целом этим объясняется стремление в конституциях сделать максимальный упор именно на национальные особенности, и даже более — превратить основные законы в инструмент противодействия неприемлемым для суверенных государств





крайностям тенденции конституционной глобализации.

Конституция РК 1995 г. — это индивидуальная Конституция, в которой, исходя из провозглашенных особо важных и охраняемых объектов и в целях проведения в жизнь запросов общества и государства именно в нынешних конкретных условиях применены именно эти конституционные конструкции, включая установления, разрешения и ограничения. Некоторые из них относятся к резервным и за двадцать лет не применялись ни разу. Очень важно, что при вхождении Казахстана в международные организации гарантируется верховенство Конституции и, тем самым — суверенитет страны над своей правовой системой.

Просто далеко не все конституции столь честны, чтобы показывать и закреплять интересы и средства их обеспечения так, как это сделано в Конституции РК. Предельно конкретно, ясным и доходчивым языком.

Соблюдение объективных балансов между общегосударственными, групповыми и личными интересами, а также набор конституционных средств их сохранения особо заботит все страны и их руководителей, поскольку от них зависит жизнедеятельность и само существование независимой государственности. Это просматривается во взаимоотношениях Евросоюза с входящими в него государствами. Наиболее ярко на примере попыток Брюсселя выправить финансовое положение Греции в обход мнения ее народа, а также на индивидуальной позиции Великобритании.

И очень хорошо, что благодаря председательству Казахстана в ОБСЕ в 2010 году постепенно, с трудом все большую поддержку находит закреплённая в Астанинской декларации ОБСЕ стратегия международного миропонимания на основе четырех «Т»: Доверие (Trust), Традиции, Толерантность и Транспарентность.

По убеждению Президента РК, для восстановления доверия, более стабильного миропорядка необходимо вновь подтвердить базовые принципы международного права. «В нынешних условиях крайне важно соблюдение всеми без исключения государствами своих обязательств по международным договорам и соглашениям. Казахстан выступает за утверждение принципов равенства, взаимного учета интересов, коллективного урегулирования ключевых проблем при опоре на международное право и центральную роль ООН», — высказался

Н. А. Назарбаев 17 февраля текущего года на встрече с главами зарубежных дипломатических миссий, аккредитованных в Казахстане [2]. Наиболее последовательно данные принципы воплощены в Договоре о Евразийском экономическом союзе, действующем с января 2015 года.

* * *

После принятия и вступления в юридическую силу Конституции начинается *объемная и многогранная деятельность по трансформации конституционных идей, ценностей, положений и норм в повседневную жизнь*. Иными словами — приведение действительности в соответствие с Конституцией. В этом, собственно, и проявляется одна из главных граней социальной ценности и преобразующей роли самого закона законов. Однако материализоваться в полной мере она может лишь при четкой концентрации усилий государства, координации всех его подразделений, а также усилий общества и граждан.

К слову, при разработке проекта действующей Конституции РК было подтверждено стремление исходить из реальностей и не забегать вперед при формулировании оценочных положений. Об этом свидетельствует уже п. 1 ст. 1: «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы». Выделенное мною слово «утверждает» как раз и указывает на четкую постановку целей и на необходимость осуществления постоянных усилий на этих направлениях.

И здесь на передний план выходит созданная в Казахстане система государственного планирования. Ее истоки коренятся в президентской Стратегии развития Казахстана до 2030 года, принятой в 1997 году, то есть через два года вслед за действующей Конституцией. В этом документе было определено видение стратегических целей и задач, очерчен собственный казахстанский путь, в силу чего он стал важнейшим мировоззренческим прорывом. С тех пор в Казахстане была проведена тройная модернизация: построены государство и рыночная экономика, заложены основы социального государства, перестроено общественное сознание.

В период действия Стратегии «Казахстан-2030» и на основании опыта ее реализации отлажена деятельность по формированию единого сверху донизу, всеохватывающего государственного

планирования. В итоге Указом Президента Республики от 18 июня 2009 г. № 827 была утверждена «Система государственного планирования в Республике Казахстан». Она представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов, состоящий из принципов, документов, процессов и участников государственного планирования, обеспечивающий развитие страны на долгосрочный (свыше 5 лет), среднесрочный (от года до 5 лет) и краткосрочный (до 1 года) периоды. Государственное планирование охватывает деятельность государственных органов и иных участников процесса развития страны, направленную на повышение уровня социально-экономического развития Казахстана, рост благосостояния граждан и укрепление безопасности страны.

В Систему государственного планирования в 2009 году были включены следующие виды документов: 1) Стратегия развития Казахстана до 2030 года; 2) Стратегический план развития Республики Казахстан на 10 лет, прогнозная схема территориально-пространственного развития страны; 3) государственные программы на 5—10 лет; 4) Прогноз социально-экономического развития на 5 лет; 5) программы развития территорий на 5 лет; 6) стратегические планы государственных органов на 5 лет; 7) стратегии развития на 10 лет и планы развития на 5 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний с участием государства в уставном капитале; 8) отраслевые программы; 9) Республиканский (местный) бюджет на 3 года. Применительно к каждому из перечисленных документов приведены его основные характеристики, положения по разработке, утверждению, реализации, мониторингу, оценке, корректировке и контролю за реализацией, а также закреплены ответственные государственные органы.

Новая Система государственного планирования позволила создать сбалансированную, эффективную и целостную систему стратегических и программных документов страны, увязать их с достижением конкретных целевых результатов, а также избавиться от излишних документов. Была проведена ревизия всех государственных программ, концепций и иных документов государственного планирования.

Логическим продолжением Стратегии «Казахстан-2030», исполненной к 2012 году по основным параметрам досрочно, стала Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс

состоявшегося государства, изложенная в Послание Президента Республики Казахстан — лидера нации Н. А. Назарбаева к народу Казахстана 14 декабря 2012 года.

Таким образом, заложенными в Стратегию «Казахстан-2050» (а ранее — Стратегию «Казахстан-2030») и в иные документы государственного планирования ресурсами обеспечено эффективное действие Конституции как первейшего политико-правового акта, синхронизированы конституционные и организационные начала жизни республики.

Именно в развитие Конституции и стратегий успешно реализуется уже вторая президентская Концепция правовой политики до 2020 г., за счет чего опять же системно обновляются и совершенствуются законодательство и правоприменительная практика.

* * *

Несмотря на свою повышенную жесткость, усложненность процедур внесения в нее изменений и дополнений, Конституция Казахстана является взвешенно стабильной и динамичной. *Параллельно с развитием общества и возникновением новых условий и потребностей, строго в соответствии с новыми запросами, максимально научно, осторожно и предметно проводится корректировка ее текста.*

За прошедшие двадцать лет изменения и дополнения вносились трижды.

Первый раз — 7 октября 1998 г., которые в целом можно охарактеризовать как результат начала работы Основного Закона, своеобразную «притирку» норм друг к другу. Хотя и тогда были заложены основы для внедрения пропорциональных выборов по партийным спискам, для суда присяжных заседателей и ряда других перспективных и полезных начинаний.

Третий раз — 2 февраля 2011 г. лишь одна статья была дополнена одним пунктом о возможности проведения внеочередных выборов Президента Республики, что послужило снятию разногласий между инициативой более чем пяти миллионов казахстанцев, Парламентом и Конституционным Советом.

Избираемые для конституционных поправок механизмы и процедуры способствуют концентрации внимания на важнейших востребуемых обществом отношениях с последующей максимально качественной отработкой текстов норм Основного Закона профессионалами-юристами. Наиболее яркое подтверждение данному тезису получил в конституции

61

Конституция,
государство и общество



онной реформе 2007 года (второй пример корректировки текста, на этот раз — масштабной конституционной реформы). Напомню, что изменения и дополнения, внесенные в Конституцию Законом от 21 мая 2007 г., были сформулированы по результатам нескольких лет работы широкой по своей представительности дискуссионной площадки, на последнем этапе возглавляемой лично Президентом Республики. Причем еще до принятия данного закона Главой государства утверждены и впоследствии реализованы программы по развитию гражданского общества и повышению конкурентоспособности казахстанских СМИ, а также внесены изменения в законодательство и подзаконные акты. Напомню, что в 2004—2007 годах был собран богатый материал, включающий предложения, не нашедшие тогда воплощения в тексте Конституции, но отложенные до следующего шага по ее модернизации¹.

* * *

В целом *высокая эффективность действия Конституции подтверждается масштабными положительными результатами развития нашей страны.*

По большому счету, современную историю государственной независимости Республики Казахстан можно разделить на два периода: до принятия Конституции 1995 года и после. Первый характеризуется глубоким и масштабным кризисом, конфликтами между ветвями власти, разбродом в умах и сердцах людей... Второй — уверенностью их в своем будущем и стремлением связать свою судьбу с Казахстаном, стабильностью функционирования госаппарата, межэтническим миром и межконфессиональным согласием, успехами во внутреннем развитии страны и внешней политике...

Нынешний Казахстан ни в какое сравнение не идет с Казахстаном двадцатилетней давности.

Страна с иной политической системой, представленной партиями, НПО СМИ различной идеологической направленности; с рыночной экономикой, в которой присутствуют развитые государственный и частный секторы. Прочность созданной в соответствии с Конституцией системы социальной защиты и действующего государственного механизма еще в 2008—2009 годах проверены международным экономическим и финансовым кризисом, подтверждаются и нынешними внешними

вызовами. В соответствии со стратегией развития страны и принятыми международными обязательствами создаются новые институты и механизмы обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Страна достаточно успешно отчитывается в контрольных структурах ООН, видит свои резервы и трудится над устранением принятых к исполнению справедливых замечаний.

Мы имеем нормальный, без кризисов и критических конфликтов функционирующий государственный механизм. Возникающие между органами законодательной и исполнительной ветвей власти непонимания по тем или иным вопросам разрешаются в рамках конституционных процедур.

Расширяется работа по децентрализации и деконцентрации власти. Реальным содержанием наполняется местное самоуправление. Только в последние два года были внесены изменения и дополнения в законодательство, расширены полномочия местной власти, укреплены ее материально-финансовые возможности. В августе 2013 года впервые в истории независимости состоялись выборы 2454 акимов (глав исполнительной власти на местах) городов районного значения, сельских округов, поселков и сел. Это составляет более 91% всех акимов страны, в зонах ответственности которых проживают около 8 миллионов казахстанцев.

Новым мощным шагом по дальнейшему расширению и углублению процесса децентрализации стал Указ Президента РК от 25 августа 2014 г. «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан». В документе определены принципы госуправления, основанные на разграничении функций и полномочий между его уровнями, на повышении самостоятельности и ответственности Правительства, центральных и местных органов. Постепенно осуществляется дальнейшее реформирование исполнительной власти, государственной службы, правоохранительной и судебной деятельности.

За каждой статьей Основного Закона стоит большая, постоянная, напряженная, научно выверенная, преобразующая и результативная работа. Она направлена на максимальное утверждение в Казахстане современного конституционализма в интересах высших ценностей республики — человека, его жизни, прав и свобод.

¹ Более подр. см. [1]

References

1. Malinovskii, V. A. Konstitutsiya Respubliki Kazakhstan: stabil'nost' i dinamizm [Constitution of the Republic of Kazakhstan: Stability and Dynamics]. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: problemy realizatsii i perspektivy razvitiya konstitutsionalizma*. Ekaterinburg, 2014. Part. 1. p. 75-85.
2. Official web-site of the president of the Republic of Kazakhstan. URL: www.ako-rda.kz

МАЛИНОВСКИЙ Виктор Александрович, член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юрид. наук, Республика Казахстан, г. Астана, 010000, ул. Д. Кунаева, д. 39. E-mail: v.malinovskyi@ksrk.gov.kz

MALINOVSKY Viktor Aleksandrovich, member of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, PhD Law in the Republic of Kazakhstan, Astana. 39, D. Kunaev Str., Astana, 010000. E-mail: v.malinovskyi@ksrk.gov.kz

For citation: **V. A. Malinovsky** Constitution of the Republic of Kazakhstan — 20 Years of the Establishing Constitutionalism

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 56—63.



И. П. Окулич, Н. С. Конева

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И ПАРЛАМЕНТСКАЯ ЭТИКА – ВЗАИМОСВЯЗАННЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. P. Okulich, N. S. Koneva

POLITICAL CULTURE AND PARLIAMENTARY ETHICS ARE RELATED ITEMS OF THE COMPLEX PROBLEM OF IMPROVING LEGISLATIVE INSTITUTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

В современном мире происходит профессионализация морали. Она все чаще призвана выступать в качестве средства регуляции и ориентации поведения в рамках профессионально-определенной деятельности. Происходит формирование парламентской этики, административной этики, этики государственных служащих. В рамках современной концепции политической этики ученые рассматривают соотношение особенностей демократического устройства общества, политической культуры и основополагающих этических ценностей.

Немаловажное значение в депутатской деятельности играют вопросы парламентской этики. Они должны получить свое закрепление не только в регламентах парламента и его палат, но и в самостоятельном законе. Авторитет законотворческих институтов во многом зависит не только от компетенции и профессиональных навыков депутатского корпуса, но и от морально-этических и других человеческих качеств каждого депутата.

Деятельность парламентариев на всех уровнях настоятельно нуждается в регулировании этическим кодексом. Принятие этого нормативного документа позволит более эффективно контролировать не только личное поведение парламентариев, но и в целом взаимодействие их с общественностью.

Кодекс депутатской этики призван упорядочить систему этического регулирования парламентской деятельности и определить общие как для парламентариев, так и для общества моральные ориентиры и направления деятельности.

Ключевые слова: политическая культура; парламентская этика; депутатский корпус; законотворческий процесс; профессиональная деятельность; этико-правовая ответственность; кодекс депутатской этики.

Professionalization of morality is taking place in modern world. It is often designed to act as a means of regulating and orienting behavior within specific professional activity. Parliamentary ethics, administrative ethics, and ethics of public officials are formed. As part of the modern concept of political ethics scientists consider the correlation of features of democratic structure of the society, political culture, and fundamental ethical values.

Issues of parliamentary ethics are equally important in the parliamentary activity. They require consolidation not only in the regulations of the parliament and its chambers but also in a separate law. Authority of legislative institutions depends not only on the competence and skills of deputies but also on moral and ethical and other human qualities of each deputy.



The work of members of parliament at all levels needs to be regulated by the code of ethics. The adoption of this standard document will more effectively control not only the personal behavior of members of parliament but also their interaction with the public in general.

Parliamentary Ethics Code is intended to arrange the system of ethical regulation of parliamentary activities and identify moral features and activities common for both members of parliament and society.

Keywords: *political culture; parliamentary ethics; deputy corps; law-making activity; professional activities; ethical and legal responsibilities; code of parliamentary ethics.*

Современная ситуация в Российской Федерации характеризуется динамичным развитием общественно-политической жизни, проведением полномасштабных реформ, затрагивающих практически все основные сферы общественного устройства [15, с. 5]. Одним из серьезных препятствий на пути становления правового государства и формирования гражданского общества продолжает оставаться критически низкий уровень политической культуры, ощущаемый практически на всех ступенях политической системы. Такая ситуация не может не вызывать опасений, поскольку, как известно, политическая культура государства и его публично-властных субъектов является важнейшей составной частью культуры всей нации в целом и во многом предопределяет пути развития страны [13, с. 25].

Нравственный критерий, как первичный и основополагающий, всегда необходимо применять в рамках правовой оценки тех или иных действий человека, чьи поступки должны одновременно контролироваться в комплексе и этикой (личной моралью), и правосознанием (юридической культурой). Вот почему в числе наиболее актуальных и сложных проблем, стоящих в современных условиях перед отечественной юридической наукой, одно из заметных мест занимает проблема оценки соотношения этических и правовых критериев в процессе осуществления профессиональной деятельности депутатов на самых разных уровнях — от муниципалитета и субъекта Федерации до федерального парламента [15, с. 5]. Именно от этической стороны профессиональной деятельности депутатского корпуса, да и государственных служащих любого ранга, во многом зависит конечный результат их совместных усилий — построение того по-настоящему правового, социального государства, образец которого закреплен в Основном Законе нашей страны — Конституции Российской Федерации. Отнюдь не случайно поэтому еще в 2000 году была образована Комиссия Государственной Думы Федерального Со-

брания Российской Федерации по этике. Согласно соответствующему положению были утверждены порядок и принципы образования Комиссии, ее полномочия и основные направления деятельности. Основной задачей, которую ставит перед собой комиссия, является разработка Кодекса парламентской этики.

Кроме того, в связи с активно протекающими на протяжении последних десятилетий процессами реорганизации и обновления законотворческих институтов Российской Федерации проблема оценки статуса депутатского корпуса парламентских структур, а также вопросы оптимизации юридической регламентации деятельности депутатов этих властных органов обоснованно привлекали внимание многих ведущих специалистов в области конституционного и муниципального права. Этим вопросам посвящены как отдельные научные статьи, так и целые фундаментальные труды, всесторонне анализирующие самые разные аспекты этики и права. Наиболее заметным из таких трудов стал изданный в 2008 году под общей редакцией И. Л. Трунова фундаментальный сборник статей «Мораль и догма юриста: профессиональная юридическая этика». При этом наиболее важно то, что вопросы этики рассматриваются в юридической науке не изолированно, а в едином контексте с государственно-правовыми, социально-политическими и экономическими вопросами, закономерно воспринимаемая как неотъемлемая составляющая процесса общественного развития и совершенствования. В частности, Я. А. Ключникова, одна из соавторов упомянутого выше специализированного сборника, справедливо отмечает высокую общественную роль этики в современных условиях: «Этика служит социальному и экономическому прогрессу общества, утверждению в нем принципов гуманизма и справедливости» [8, с. 132]. С этим принципиальным положением нельзя не согласиться, поскольку оно основано на признании того неоспоримого факта, что без соблюдения единых и обязательных для всех этических норм невозможно обе-





спечение единства общества и устойчивости государства.

Как известно, этика и право исторически развивались параллельно и продолжают сохранять между собой тесную связь, будучи неотделимы друг от друга. Их взаимодействие носит достаточно сложный интегрирующий характер, поэтому в юридической науке вопросы этики должны рассматриваться не изолированно, а в едином контексте с государственно-правовыми, социально-политическими и экономическими вопросами, как неотъемлемая составляющая процесса общественного развития и совершенствования. Только на основе выработки единых и обязательных для всех этических норм становится возможным обеспечение единства общества и устойчивости государства.

В первую очередь требование неукоснительного соблюдения правил этики применимо к тем социальным категориям, от которых в наибольшей мере зависит положение дел в обществе и государстве. Речь идет о представителях всех ветвей власти, не исключая, конечно же, и законодательную. Дело здесь не только в широких должностных полномочиях и предусмотренном законом непосредственном воздействии на политику, экономику, социальные процессы. Не менее важное значение имеет также публичность характера деятельности депутатов, а стало быть, и большие возможности оказывать своим собственным примером сильное влияние на общественную нравственность, создавать ориентиры общественного поведения, олицетворять собой этический стандарт — или, точнее сказать, эталон нравственно допустимого и социально приемлемого. В этой связи показательным является мнение одного из наиболее авторитетных современных исследователей проблемы этики — профессора А. А. Гусейнова, который прямо указывает на важнейшую социальную роль представителей власти в деле формирования этического климата в обществе и государстве: «Мораль всегда существует в живых образцах. Таковыми наше общественное сознание хочет видеть, прежде всего, людей власти, первых лиц на всех уровнях. Без честности власти, ее прозрачности выправить нравственную ситуацию невозможно» [3, с. 50].

Особое значение приобретает этический аспект в профессиональной деятельности депутатского корпуса, поскольку от соответствия разрабатываемых законодательных актов этическим требованиям и нормам общественной жизни во мно-

гом зависит то, какое воздействие окажут эти акты на морально-нравственное состояние общества: не войдут ли они в противоречие с законами социальной морали, не послужат ли средством стимулирования негативных, кризисных тенденций в нравственном сознании общества, не станут ли пагубным примером аморального принесения этических ценностей общества в жертву узко понятым политическим корпоративным интересам? Тезис о необходимости наличия этического критерия в законотворческой деятельности депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации четко сформулировал один из ведущих специалистов в области парламентской этики профессор А. П. Любимов: «Право есть воплощенная справедливость, а значит, нравственность присуща праву в той же мере, в какой она присуща его творцам-законодателям» [10, с. 68]. Вот почему столь повышенное внимание всегда уделялось и продолжает уделяться тщательному правовому анализу этической стороны депутатской деятельности.

Базовый принцип разделения властей, лежащий в основе всей структуры управления в демократических государствах, в том числе и в Российской Федерации, предполагает не только наделение каждой из ветвей власти набором строго определенных и разграниченных полномочий, но также и наличие четкой системы правовой и социальной ответственности за осуществляемые действия и проводимую политику. Одним из важнейших критериев оценки деятельности органов власти должен быть морально-этический критерий, поскольку любая власть призвана осуществлять свою деятельность прежде всего в интересах народа, на благо всех без исключения граждан общества. В особенности это относится к деятельности законодательных (представительных) органов власти и составляющего их депутатского корпуса. Совершенно справедливо авторитетное и аргументированное мнение по этому вопросу ведущих научных сотрудников Московской государственной юридической академии профессора В. И. Фадеева и доцента М. В. Варлен: «Высокий статус депутата налагает на него дополнительную моральную нагрузку за свое поведение, тем более что его деятельность зачастую сопряжена с необходимостью нравственного выбора в ситуациях, обусловленных различного рода конфликтами интересов — корпоративных, общественных, частных. В связи с этим важное значение

приобретают вопросы парламентской этики — принципы поведения депутатов, обусловленные прежде всего морально-этическими нормами самого общества» [16, с. 328].

И действительно, опыт функционирования парламентских структур за рубежом, особенно в странах с давними традициями демократии, наглядно свидетельствует о важной роли, которую играют этические аспекты в процессе выработки общественностью мотивированного отношения к деятельности выбранных ею депутатов. Именно морально-этическая составляющая общественной оценки деятельности парламентских структур и поведения отдельных парламентариев зачастую служит причиной возникновения резонансных социально-политических конфликтов, вызываемых нарушением со стороны некоторых представителей депутатского корпуса фундаментальных этических норм и требований, предъявляемых к ним обществом.

Показательными примерами может служить череда острых скандалов, развернувшихся в 2009 году вокруг британского и ирландского парламентов. Эти политические скандалы были связаны с громкими протестами широких кругов общественности против злоупотребления многими парламентариями, включая спикеров парламентов, своими должностными полномочиями и привилегиями, что выразилось, в частности, в бесконтрольном расходовании ими на собственные интересы бюджетных средств, формируемых за счет денег простых налогоплательщиков, которые поэтому вправе спросить с депутатов отчет о рациональном и целенаправленном использовании весьма немалых денежных сумм. Нельзя не признать, что нецелевое расходование средств налогоплательщиков национальными парламентами является абсолютно неэтичным, аморальным и в полной мере заслужившим применения суровых конституционно-правовых санкций, закономерно приведя к отставке обоих спикеров, допустивших такого рода серьезные нарушения этических норм. При этом важнейшим механизмом влияния на деятельность как парламентских структур в целом, так и отдельных высокопоставленных парламентариев, стал пристальный общественный контроль, протекавший в условиях полной гласности, открытой дискуссии по наиболее социально-политическим проблемам, а также демократической свободы выражения каждым гражданином своего личного мнения по поводу обнародованных

фактов неэтичных поступков избранных народом депутатов, не оправдавших народного доверия. Знаменательная принципиальная позиция в скандале вокруг британского парламента известного композитора Питера Максвелла Дэвиса, обладателя почетного звания «Мастер королевской музыки». Он публично назвал произошедшее «скандалом, который стал общественным позором» и для противодействия возможности повторения его в будущем решил прибегнуть к средствам искусства, создав сатирическую оперу, обличающую неэтичные поступки нерадивых парламентариев. По заявлению популярного музыканта, «имена подобных людей должны быть публично покрыты позором со сцены» [1, с. 12]. Такая гласная и бескомпромиссная общественная критика должна послужить, по его мнению, эффективным средством борьбы за неукоснительное соблюдение парламентариями основополагающих морально-этических требований.

В высшей степени знаменательно также и то, что последствия этих парламентских кризисов имели не только локальный, внутренний, но и общегосударственный характер, непосредственно затронув все общество. Как отмечали наблюдатели этой ситуации, «британский парламент скомпрометировал себя не просто отдельно взятыми нечестными депутатами данного созыва, а как институт в целом. <...> Правительство должно предпринять глобальную программу конституционных реформ, чтобы вернуть обществу веру в его политиков» [6, с. 4].

Не менее показателен пример конфликтной ситуации, возникшей в конце 2013 года вокруг одного из парламентариев Национального Собрания Армении — профессора Микаела Мелкумяна. Специально созданная для рассмотрения его персонального дела временная комиссия по этике Национального Собрания страны приняла решение начать рассмотрение обвинений в коррупции, связанных с научно-преподавательской деятельностью депутата. Особое внимание вызывал вопрос об имуществе, приобретенном им и членами его семьи в годы, когда он занимал высокий пост в структуре по управлению государственным имуществом. В ходе внутрипарламентского расследования выяснилось также, что депутат Мелкумян, являющийся владельцем значительных участков на территории Еревана, свой «офис» или «бизнес-центр» разместил не где-нибудь, а в своем вузовском кабинете заведующего кафедрой. Именно сюда он приглашает «клиентов»,





проводит встречи с потенциальными арендаторами своих «объектов», торгуется с ними о ценах и пр. Оказалось, что депутат разместил постеры с номером своего мобильного телефона на входах сдаваемых в аренду территорий и сам выступает в роли брокера. Каким образом все эти участки и жилплощади стали собственностью депутата, предстоит выяснить правоохранительным органам. Согласно ст. 65 Конституции Республики Армения, депутат не может заниматься предпринимательской деятельностью, занимать должность в государственных органах, органах местного самоуправления или коммерческих организациях, выполнять иную оплачиваемую работу, кроме научной, педагогической и творческой. По мнению членов парламентской комиссии, вскрывшиеся факты не может не вызывать беспокойства граждан, борющихся за установление законности и справедливости в стране [9, с. 7].

К сожалению, и практика деятельности отечественных парламентариев тоже знает подобные примеры. В частности, весьма характерна ситуация, возникшая вокруг бывшего главы думской Комиссии по этике В. А. Пехтина, уличенного в обладании незадекларированной элитной недвижимостью за рубежом. Несмотря на то что все обвинения в свой адрес он поспешил категорически отвергнуть, ему все-таки пришлось в добровольно-принудительном порядке покинуть свой руководящий пост, а затем и вовсе отказаться от депутатского мандата, поскольку инкриминируемые ему действия оказались категорически несовместимы со статусом парламентария, тем более — призванного контролировать соблюдение этических норм своими коллегами [12; 14, с. 17].

Показателен пример о дебоше на борту «Аэрофлота», устроенном депутатом от «Единой России» Андреем Исаевым вместе со своим помощником. Инцидент произошел вечером 8 октября во время рейса Санкт-Петербург — Москва. Депутат Андрей Исаев подал заявление об уходе с поста замсекретаря генсовета «Единой России» и взял на себя ответственность за инцидент в самолете, передает «Интерфакс» [5].

И все-таки анализ ситуации с общественным контролем за деятельностью законодательных (представительных) органов власти на федеральном уровне и в различных субъектах Российской Федерации показывает, что этические критерии оценки их работы применяются крайне редко, в исключительных

случаях. Депутатский корпус фактически остается вне зоны общественной критики, а механизмы контроля общества за рациональностью расходования депутатами выделяемых им бюджетных средств оказываются крайне затруднены из-за общей закрытости и непрозрачности внутренних процедур деятельности этих органов власти, их оторванности от жизни рядовых избирателей. По сути дела, населению остается лишь верить на слово официальным депутатским отчетам.

Отсутствие механизмов общественного контроля за деятельностью депутатов в нашей стране отчетливо видно не только на фоне страны классического парламентаризма, каковой на протяжении уже десяти веков является Великобритания, но даже и по сравнению с аналогичной практикой государств, лишь недавно вставших на путь демократии. Показательным примером в этом отношении может служить Литва, в Конституционный Суд которой летом 2010 года поступил запрос Комиссии по этике республиканского Сейма о соответствии основному закону страны действий двух депутатов — Линаса Каралюса и Александра Сахарука. Что примечательно, этим оскандалившимся парламентариям инкриминируются не какие-либо экономические или коррупционные преступления, а именно этические проступки. Суть дела заключается в том, что депутат Каралюс систематически пропускал пленарные заседания Сейма, ссылаясь на якобы уважительную причину — необходимость ухода за больным отцом. Однако, как выяснилось, на самом деле депутат в это время отдыхал в Таиланде. Более того: по просьбе Каралюса его карточкой для голосования при принятии законопроектов в Сейме пользовался депутат Сахарук, что было расценено Комиссией по этике как незаконное использование чужих документов. По сообщению специализированных средств массовой информации, «Комиссия по этике, рассмотрев этот вопрос, пришла к выводу, что оба депутата нарушили парламентский устав и подорвали репутацию парламента» [4].

Аналогичная ситуация с пропусками депутатами пленарных заседаний и использованием для голосования карточек своих коллег ничуть не в меньшей мере, чем для Сейма Литвы, характерна и для обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации. Однако, в отличие от литовского парламента, в нашей стране подобного рода этические проступки, как правило, не влекут за собой никаких санкций по отношению к депутатам, грубо

нарушившим этические, а заодно и дисциплинарные нормы, пренебрегая тем самым своими прямыми должностными обязанностями. О такой негативной практике с возмущением говорил в интервью одному из средств массовой информации член совета Общественной палаты при Президенте Российской Федерации Иосиф Дискин: «Просто сейчас депутаты получают зарплату, а на работу не ходят, и это никак не порицается. Необходимо ввести четкие санкции, которые можно было бы применять к прогульщикам. Мы выдвинем концепцию закона о наказании народных избранников, которые не работают» [2, с. 4]. Выразительно охарактеризовал И. Дискин также злоупотребления карточками для парламентского голосования: «Закон о статусе депутата Госдумы и члена СФ требует личного участия в заседаниях. Но в регламентах обеих палат есть норма, разрешающая при наличии уважительной причины (что считать таковой — не уточняется) по специальному заявлению оставить карточку коллеге. Заявления-доверенности штампуются на компьютере фракционным аппаратом, иногда — задним числом, а в зале остаются лишь «бегунки»-дежурные... Никаких санкций за прогулы, даже без доверенностей, не предусматривается» [2, с. 4].

Мы уверены в том, что сложившаяся ситуация настоятельно нуждается в срочном исправлении. Если сами парламентские структуры проявляют неспособность обеспечить соблюдение своими депутатами элементарных этических норм и дисциплинарных требований, то, стало быть, возникает насущная необходимость в привлечении независимой и достаточно авторитетной внешней силы, которая могла бы побудить представителей депутатского корпуса более добросовестно исполнять свои профессиональные обязанности. Как представляется, в сложившейся ситуации действенным механизмом влияния на деятельность как парламентских структур в целом, так и отдельных высокопоставленных парламентариев может стать пристальный общественный контроль, осуществляемый в условиях полной гласности, открытой дискуссии по наиболее важным социально-политическим проблемам, а также демократической свободы выражения каждым гражданином своего личного мнения по поводу обнародованных фактов неэтичных поступков избранных народом депутатов, не оправдавших доверия своих избирателей. Повторим, что только постоянный и беспрепятственный контроль общества за деятельностью выбранного

им депутатского корпуса, в том числе и в форме открытого выражения публичной оценки этической стороны профессиональной деятельности и личного поведения депутатов, может стать ключевым фактором существенного повышения правовой культуры в нашей стране. Таким образом, укрепление механизмов общественного контроля за деятельностью законодательных (представительных) органов власти всех уровней, развитие социальной практики аргументированной критики каждого случая отступления депутатов от строго соблюдения морально-этических норм призвано обеспечить совершенствование системы демократического управления Российской Федерации и способствовать ее движению вперед, по пути прогресса, дальнейшего развития и построения по-настоящему социально-правового государства.

Этическая составляющая пронизывает как политическую деятельность институтов власти, так и политические процессы, происходящие в обществе. Система этико-правового регулирования парламентской деятельности не может эффективно функционировать в условиях отсутствия диалога между обществом и парламентариями, а также в условиях отсутствия общей (для парламентариев и для общества) системы моральных ориентиров в сфере парламентской деятельности. В этой связи И. В. Захаров высказывает важную мысль о том, что «необходимо принять правила депутатской этики, которые всесторонне определили бы требования и параметры поведения депутата как в Государственной Думе, так и за ее пределами в связи с выполнением им своих обязанностей и поведением, которые были бы достойны палаты Федерального Собрания» [7, с. 11].

Кроме того, существенное значение могло бы иметь также установление публично-правовой ответственности депутатов за нарушение ими базовых этических норм. На решении именно этих чрезвычайно актуальных и злободневных вопросов и следовало бы в первую очередь сосредоточиться российской юридической науке, и прежде всего специалистам конституционного права.

Несомненно, что и сама политическая система современной России обладает немалым внутренним потенциалом для дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования этических норм профессиональной деятельности и личного поведения представителей депутатского корпуса на всех уровнях. В частности, важную роль в осуществле-



нии постоянного и целенаправленного контроля за соблюдением депутатами требований этики могла бы сыграть Общественная палата при Президенте Российской Федерации. Как представляется, из членов Общественной палаты могла бы быть сформирована комиссия по этике, в задачи которой входило бы рассмотрение жалоб и претензий населения, связанных с нарушением депутатами норм и правил профессиональной этики. Кроме того, в русле общей борьбы с коррупцией и должностными правонарушениями усилия комиссии могли бы быть направлены на осуществление юридической и нравственно-этической экспертизы принимаемых законов и нормативно-правовых актов. Но для того, чтобы эта работа имела не случайный, а системный характер, было бы в высшей степени целесообразным разработать и принять общеобязательный для всего депутатского корпуса без исключения единый этический кодекс, предусматривающий реальные санкции за несоблюдение депутатами основополагающих норм и правил этики. Мы вполне согласны с компетентным мнением Я. А. Ключниковой о первостепенном значении кодификации этических норм деятельности и поведения депутатов в процессе развития полноценного гражданского общества, опирающегося на строгие и незыблемые принципы права и нравственности: «Ценности и нормы профессиональной морали являются важнейшим инструментом регуляции поведения специалистов. Значение этических кодексов в деятельности тех или иных профессиональных групп отражает процессы становления институтов гражданского общества» [8, с. 150]. К большому сожалению, отсутствие

этического кодекса, регулирующего поведение этики парламентариев, до сих пор продолжает оказывать негативное влияние на политические процессы в нашей стране. Вот почему создание официального кодекса депутатской этики является одной из наиболее актуальных и приоритетных задач, стоящих перед отечественной юридической наукой в современных условиях.

Безусловно, данная проблема не может решиться в одночасье, но ее эффективному разрешению могло бы способствовать обучение представителей депутатского корпуса всех уровней культуре парламентских дебатов, основам парламентского этикета, формированию определенных моральных ориентиров в парламентской деятельности. Все эти меры могли бы стать предпосылками для разработки полноценного этического кодекса, отсутствие которого продолжает негативно сказываться на общем уровне политической культуры российских законодательных органов. При этом крайне важным является то, чтобы этический кодекс был доступным, лаконичным и в то же время содержательным. Положительные результаты принятия такого кодекса обязательно проявятся со временем. Формирование традиций парламентской этики может во многом способствовать дальнейшему процессу демократизации всей политической системы в стране, налаживанию взаимоотношений между парламентом и обществом, совершенствованию организации парламентской деятельности, повышению профессионализма российских парламентариев и общего уровня их политической и правовой культуры, действительной ответственности перед избирателями и законом.



References

1. Babalova M. Britanskie kaznokrady eshche ne tak zapoyut [British Horsestealers Will Sing a New Song]. *Izvestiya*, 2009, June 30.
2. Vsenarodno izbrannye progul'shchiki [Publicly Chosen Idlers]. *Moskovskii kom-somolets*, 2010, June 1.
3. Guseinov A.A. Chem Grinev otlichaetsya ot Shvabrina? [What is the Difference between Grinev and Shvabrin?] *Rossiiskaya Federatsiya segodnya*, 2000, No. 9.
4. Delo litovskogo deputata-progul'shchika rassmotrit Konstitucionnyi sud [Case of the Lithuanian Deputy Idler is to be Considered by the Constitutional Court]. URL: <http://www.pravo.ru/interpravo/news/view/30840>
5. Deputat Isaev ustroil skandal na reise «Aeroflota» [Deputy Isaev Has Made a Scene on an Aeroflot Flight]. URL: <http://tjournal.ru/paper/isaev-perekopsky>
6. Dmitrieva O. Britantsy trebuyut reform [The British Demand Reforms]. *Rossiiskaya gazeta*, 2009, May 26.
7. Zakharov I.V. Pravovoi status deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i praktiki. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Legal Status of the Deputy of the Representative Body of Local Government: Problems of Theory and Practice. Thesis of Cand. Sc. Law]. Ekaterinburg, 2001. 201 p.
8. Klyuchnikova Ya.A. Professional'naya yuridicheskaya etika: teoreticheskii aspekt [Professional Legal Ethics: Theoretical Aspect]. *Moral' i dogma yurista: professional'naya yuridicheskaya etika*. Moscow. Eksmo Publ., 2008.

9. Komissiya po etike parlamenta Armenii vzyalas' za rassmotrenie zayavleniya deputata-brokera Mikaela Melkumyana [Commission on Ethics of the Parliament of Armenia Has Taken the Claim of the Deputy Broker Mikael Melkumyan on Consideration]. *Panorama*, 2012, 21 dekabrya.

10. Lyubimov A.P. Etika parlamentariya i npravstvennost' zakonov (politicheskaya etika) [Ethics of a Member of Parliament and Morality of Laws (Political Ethics)]. *Moral' i dogma yurista: professional'naya yuridicheskaya etika*. Moscow. Eksmo Publ., 2008. p. 67-83.

11. Okulich I.P. Deputat zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: pravovoi status, priroda mandata, problemy otvetstvennosti. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Deputy of a Legislative Body of the State Power of a Constituent Unit of the Russian Federation: Legal Status, Nature of Mandate, Problems of Responsibility. Thesis of Cand. Sc. Law]. Chelyabinsk, 2003. p. 245.

12. Okulich I.P. Moral'no-pravovye osnovy statusa parlamentariya zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii [Moral and Legal Fundamentals of the Status of a Member of Parliament of the Legislative Body of the State Power of a Constituent Unit of the Russian Federation]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Ural'skii region*, 2009, No.1, p. 77-84.

13. Okulich I.P. Politicheskaya kul'tura publichno-vlastnykh sub"ektov v Rossiiskoi Federatsii v obshchem kontekste sovremennoi politicheskoi sistemy [Political Culture of Public and Power Subjects of the Russian Federation in the General Context of Modern Political System]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2012, No. 9, p. 25-28.

14. Okulich I.P. Pravovaya otsenka etiki parlamentariya v svete istoricheskikh traditsii russkoi filosofii prava [Legal Evaluation of Ethics of a Member of Parliament in the Light of Historical Traditions of the Russian Philosophy of Law]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Ural'skii region*, 2013, No. 1, p. 77-84.

15. Okulich I.P., Voltunov D.V., Serous A.V. Reglament v sisteme normativnogo regulirovaniya deyatel'nosti parlamenta v Rossiiskoi Federatsii [Regulations in the System of Normative Regulation of the Activity of the Parliament in the Russian Federation]. Chelyabinsk. REKPOL Publ., 2012. 272 p.

16. Fadeev V.I., Varlen M.V. Deputatskii mandat v Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovye osnovy [Deputy Mandate in the Russian Federation: Constitutional and Legal Fundamentals]. Moscow. Norma Publ., 2008.

ОКУЛИЧ Иван Петрович, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права, Уральская государственная юридическая академия, Россия, 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: ivanshark@yandex.ru

OKULICH Ivan Petrovich, Cand Ivan Petrovich. Sc. Law, Associate Professor of the Department of Constitutional Law of Ural State Academy of Law. 21, Komsomolskaya Str., Ekaterinburg, 620137, Russia. E-mail: ivanshark@yandex.ru

КОНЕВА Наталья Сергеевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: natalykoneva@yandex.ru

KONEVA Natalia Sergeevna, Cand. Sc. Law, Associate professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 4540890. E-mail: natalykoneva@yandex.ru

For citation: **I. P. Okulich, N.S. Koneva** Political Culture and Parliamentary Ethics are Related Items of the Complex Problem of Improving Legislative Institutions in the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 64—71.



Е. В. Титова

К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАТЕГОРИИ «ПРАВОМЕРНОЕ ПОВЕДЕНИЕ» В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

E. V. Titova

TO THE PROBLEM OF THE DEFINITION OF THE CATEGORY OF GOOD BEHAVIOUR IN CONSTITUTIONAL LAW

В статье рассматриваются основные причины повышения внимания к исследованию правомерного поведения на современном этапе развития государства и общества. Обосновывается тезис о необходимости преодоления отраслевого подхода при формировании конструкции правомерного поведения в контексте конституционных правоотношений. Обсуждается допустимость применения характеристик правомерного поведения личности к поведению коллективных субъектов конституционных отношений. Анализируется значимость изучения проблемы понимания правомерного поведения в конституционном праве как категории, обладающей самостоятельным методологическим значением для понимания логики конституционного регулирования, формирования конституционной модели правовых отношений и конституционной модернизации.

Ключевые слова: правомерное поведение, правовое поведение, конституционно-правомерное поведение, конституционно-правовое регулирование.

The article discusses the main causes of increased attention to the study of good behaviour at the present stage of development of the state and society. The author justifies the idea of the need to overcome the sectoral approach in the formation of the structure of good behaviour in the context of the constitutional relations. The author considers the admissibility of the use of characteristics of good behaviour of the person to the collective behavior of the subjects of the constitutional relations. The author analyzes the importance of studying the problem of understanding of good behavior in the constitutional law as a category that has an independent methodological significance for understanding the logics of constitutional regulation, formation of the constitutional model of legal relations, and constitutional modernization.

Keywords: good behavior, legal behavior, tconstitutional and legal behaviour, constitutional and legal regulation.

Проблема правомерного поведения является предметом детального исследования в отечественной юриспруденции в течение сравнительно недолгого периода времени. Так, В. Н. Протасов отмечает, что началом ее активной разработки можно считать 1970—1980-е гг., характеризующиеся усилением требований советского общества к правовой активности граждан. До указанного времени объектом внимания правоведов традиционно являлось неправомерное поведение, в связи с чем его характери-

стики и конструкции были разработаны значительно более полным образом [15, с. 231—232].

Повышение внимания к исследованию правомерного поведения в первую очередь базируется на осознании того, что соблюдение закона участниками общественных отношений лежит в основе эффективности политики любого государства, осуществляющего правовое регулирование. Однако природа правомерного поведения не располагает исключительно в плоскости юридической.



В правовой литературе обоснованно отмечается, что изучение динамики социальных отношений позволяет говорить о наличии ряда негативных тенденций, к которым может быть, в частности, отнесена «экономико-технологическая» трактовка права, основанная на его понимании в качестве «орудия политики и власти», «текстового регулятора», имеющего информационную природу. Следствием являются «атомизация социальных отношений», социальная отчужденность, недооценка значимости социально активного правомерного поведения [16, с. 71].

Сказанное по существу означает, что концепция конституционного правомерного поведения должна быть основана на системном подходе к выработке его дефиниции, типологии, понимании побудительных сил и механизма обеспечения как универсальных характеристик правомерного поведения в целом [7, с. 18]. Это, в свою очередь, предполагает проведение комплексного анализа, затрагивающего социологию, философию и психологию права, его политические теории [10—13].

Актуальность такого подхода, на наш взгляд, обуславливается значимостью категории правомерного поведения в качестве концепта теории, имеющего самостоятельное методологическое значение, поскольку, как обоснованно утверждает И. А. Боляк, решение множества проблем социальной практики, связанных с указанной категорией, находится в прямой зависимости от понимания ее сущности [3, с. 14]. Однако в наибольшей степени необходимость такого исследования предопределяется требованием соблюдения логики конституционного регулирования общественных отношений, оказывающей несомненное влияние на согласованность и эффективность институциональных, функциональных и иных составляющих российского конституционализма.

Обращаясь к проблеме характеристики правомерного поведения, Д. В. Рукавишников замечает, что исходным методологическим посылом для ее решения является определение родовой категории и родового понятия указанного феномена. При этом, анализируя теоретические исследования по соответствующей тематике, исследователь констатирует совпадение мнений абсолютного большинства ученых-правоведов, рассматривающих в качестве родовой категории понятия «правомерное поведение» общее понятие «поведение», а в качестве родового понятия — «правовое поведение» [16, с. 45].

Таким образом, правомерное поведение является разновидностью правового поведения, которое, по мнению Е. Л. Ковалева, не должно рассматриваться исключительно как совокупность двух самостоятельных категорий поведения — противоправного и правомерного. Это обусловлено тем, что правомерное и противоправное поведение представляют собой диалектически взаимосвязанные и взаимодействующие категории, единство противоположностей, которые следует изучать в их тесной связи между собой и действием социальных факторов. Указанные категории с точки зрения названного автора представляют собой оценочные понятия, характеризующиеся определенной степенью условности и изменчивости; однако, несмотря на это обстоятельство, их исследование во взаимосвязи является важнейшим условием обеспечения эффективности норм права [9, с. 3—4].

С точки зрения Н. И. Тюриной, поведение может быть идентифицировано как правовое в тех случаях, когда оно отвечает ряду признаков. К ним относятся позитивная либо негативная социальная значимость, осознание характера совершаемых субъектом поступков, их подконтрольность его воле; регламентация действий законом или иными источниками права; подконтрольность поведения государству в лице его правоохранительных и правоприменительных органов, применения к субъекту мер ответственности за противоправное поведение; наступление или возможность наступления его юридических последствий [17, с. 32]. Исходя из такого подхода, можно, на наш взгляд, согласиться с определением, сформулированным А. С. Шабуровым, который предлагает понимать под правовым поведением социально значимое осознанное поведение индивидуальных и коллективных субъектов, предусмотренное правом и влекущее юридические последствия [18, с. 16].

Однако, обращаясь к категории правомерного поведения как одной из составляющей правового поведения, мы сталкиваемся с необходимостью решения ряда проблем. Прежде всего, они обусловлены наличием отраслевой специфики формирования критериев правомерности поведения субъекта правовых отношений. В частности, в юридической науке по «отраслевому» принципу предлагается выделять конституционно-правомерное, уголовно-правомерное, административно-правомерное, правомерное трудовое, а также правомерное





поведение в иных сферах правового регулирования.

Так, например, Н. А. Боброва и Т. Д. Зражевская предлагают понимать под конституционно-правомерным поведением более высокую степень «ответственного поведения в социально-правовой сфере, основанного на заинтересованном, творческом выполнении требований Конституции» [2, с. 26, 31—33]. Р. Т. Жеругов полагает, что правомерное поведение в сфере трудовых отношений представляет собой юридически значимую часть деятельности личности и трудовых коллективов, не противоречащую требованиям права и осуществляемую «в форме соблюдения правовых запретов, исполнения юридических обязанностей, использования трудовых прав, а также в форме социально активных действий» [6, с. 114—117]. При этом, как обоснованно замечает В. В. Оксамытный, возможно выделение «и иных отраслевых правомерных форм поведения, например, в сфере гражданско-правовых либо административно-правовых отношений, что, однако, не противоречит и более общей, применительно к праву в целом, типологии» [14, с. 126].

Между тем, каждое из перечисленных видов поведения, характеризуясь наличием общих признаков, имеет присущие ему особенности, во многом обусловленные спецификой метода правового регулирования. При этом, как представляется, заслуживает исследования вопрос, всегда ли правомерное с «отраслевой» точки зрения поведение соответствует его оценке в качестве правомерного с позиций конституционного права, каким должен быть механизм разрешения конкуренции конфликтующих при этом конституционных ценностей и установления их баланса.

Обращение к теоретическим исследованиям правомерного поведения позволяет констатировать, что его концепции, как правило, формируются применительно к поведению личности. Так, например, В. В. Оксамытный определяет правомерное поведение как обусловленную культурно-нравственными воззрениями и жизненным опытом деятельность личности в сфере социального действия права, основанную на сознательном выполнении его целей и требований, выражаемом в их соблюдении, исполнении и использовании [14, с. 71]. С точки зрения О. П. Алейниковой, правомерное поведение представляет собой «позитивно социально-значимое, соответствующее требованиям норм права, сознательно-

волевое деяние (действие или бездействие), направленное на удовлетворение или обеспечение удовлетворения определенной социальной потребности, в объеме, способом и средствами, установленными или санкционированными государством посредством предоставления соответствующему субъекту юридических прав или возложения на него юридических обязанностей» [1].

По мнению Р. Т. Жеругова, под правомерным поведением личности следует понимать «вид волевой активности человека, аспект деятельности, регламентированный нормами права», выражающий «преимущественно позитивное субъективное отношение к правовым принципам, ценностям и нормам, и обладающий в силу этого социальной ценностью» [17, с. 20].

Однако юридическая наука рассматривает в качестве субъектов правового поведения не только личность, но и социальные группы, государственные органы, общественные формирования, а также государство в целом [8]. В то же время правомерное поведение коллективных субъектов до настоящего времени остается недостаточно исследованным. Одной из причин этого в контексте обсуждаемой нами проблемы является сложность исчерпывающего установления круга субъектов конституционных правоотношений.

Таким образом, разработка тематики правомерного поведения актуализирует проблему установления перечня его возможных коллективных субъектов, которая, в свою очередь, взаимосвязана с проблемой понимания субъективной стороны правомерного поведения. Последняя, как отмечается в юридической доктрине, характеризуется интеллектуально-волевым отношением субъекта к своему деянию и выражается в наличии специфической мотивации действий субъекта правовых отношений. Так, в большинстве исследований, посвященных правомерному поведению, выделяются: 1) социально активное поведение, основанное на убеждении в полезности законов и необходимости их соблюдения и стремлении к достижению социально полезного результата; 2) поведение, в основе которого лежит привычное соблюдение правовых предписаний; 3) конформистское поведение, базирующееся на подчинении мнениям и регуляторам, господствующим в конкретной социальной общности; 4) правомерное поведение, основанное на боязни наступления юридической ответственности. Однако такая типология правомерного поведения, достаточно ясно отражающая

мотивацию действий индивидуального субъекта, вряд ли может быть в неизменном виде применена к оценке поведения иных субъектов конституционных правоотношений. Между тем, как представляется, вопрос мотивации действий коллективных субъектов представляет значительный интерес в контексте эффективности создания конституционной модели государства и общества и их модернизации.

Представляется, что обсуждение перечисленных проблем и их последовательная теоретическая разработка способствовали бы повышению эффективности конституционно-правового воздействия и успешному разрешению социальных конфликтов и противоречий. «Современное понимание сущности конституции и пределов конституционно-правового регулирования, — как пишет

Н. С. Бондарь, — сохраняя в определенной мере черты правовой социологии, имеет своей целью, с одной стороны, дальнейшее проникновение в глубь природы реальных общественных отношений как объекта конституционно-правового воздействия, с другой — выявление специфики конституционно-правовой материи как юридического воплощения экономических, социальных, политических отношений, характеризующих сами основы современной государственности» [19, с. 417]. Таким образом, исследование проблемы правомерного поведения в конституционном формате направлено на преодоление многочисленных отраслевых подходов к его пониманию и призвано восполнить определенные пробелы в теоретической модели создания и поддержания должного конституционного правопорядка.

References

1. Aleinikova O.P. Ponyatie pravomernogo povedeniya [Notion of Good Behaviour]. *Problemy sovershenstvovaniya sovetskogo zakonodatel'stva*, 1977, Issue 10, p. 3-25.
2. Bobrova N.A. Zrazhevskaya T.D. Otvetstvennost' v sisteme garantii konstitutsionnykh norm. Gosudarstvenno-pravovye aspekty [Liability in the System of Guarantees of Constitutional Norms. State and Legal Aspects]. Voronezh, 1985. 154 p.
3. Bolyak I.A. Povedenie v publichno-pravovoi sfere. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Behaviour in Public and Legal Sphere. Thesis of Cand. Sc. Law]. Moscow, 2005. 158 p.
4. Bondar' N.S. Sudebnyi konstitutsionalizm v Rossii v svete konstitutsionnogo pravosudiya [Judicial Constitutionalism in Russia in the Light of Constitutional Legislation]. Moscow. Norma, 2011. 544 p.
5. Zherugov R.T. Voprosy pravomernogo povedeniya lichnosti [Issues of Legal Behaviour of a Person]. *Pravovoe regulirovanie obshchestvennykh otnoshenii*. Moscow, 1977. p. 18-25.
6. Zherugov R.T. Pravovoe regulirovanie trudovykh otnoshenii v elektrotekhnicheskoi promyshlennosti [Legal Regulation of Labour Relations in Electrical Engineering Industry]. Moscow. Informelektro Publ., 1988. 112 p.
7. Zarubaeva E.Yu. Pravomernoe povedenie: podkhody k opredeleniyu definitsii, sotsial'naya znachimost' i tipologiya [Legal Behaviour: Approaches to the Identification of Definition, Social Value, and Typology]. *Sibirskii yuridicheskii vestnik*, 2005, No. 1.
8. Karamkaryan R.A. Yuridicheskie posledstviya pravomernogo povedeniya gosudarstv [Legal Aftermaths of the State Good Behaviour]. Moscow. Nauka Publ., 1987. 128 p.
9. Kovaleva, E. L. Pravomernoe i protivopravnoe povedenie: ikh sootnoshenie. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Good and Offending Behaviour: Their Correlation]. Moscow, 2002. 288 p.
10. Kudryavtsev V.N., Kazimirchuk V.P. Sovremennaya sotsiologiya prava [Modern Sociology of Law]. Moscow. Yurist Publ., 1995. 297 p.
11. Mal'tsev G.V. Sotsial'nye osnovaniya prava [Social Fundamentals of Law]. Moscow. Norma Publ., 2011. 800 p.
12. Nersesyants V.S. Filosofiya prava [Philosophy of Law]. Moscow. Norma Publ., 1997. 652 p.
13. Marchenko M.N. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. v 3 t [General Theory of State and Law in 3 Volumes]. Moscow, 2014.
14. Oksamytnyi V.V. Pravomernoe povedenie lichnosti: teoreticheskie i metodologicheskie problemy. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Good Behaviour of a Person: Theoretical and Methodological Problems. Thesis of PhD Law]. Kiev, 1990. 374 p.
15. Protasov V.N. Teoriya prava i gosudarstva. Problemy teorii prava i gosudarstva [Theory of State and Law. Issues of Theory of Law and State]. Moscow. Yurait-M Publ., 2001. 346 p.
16. Rukavishnikov D.V. Ponyatie pravomernogo povedeniya [Notion of Good Behaviour]. *Advokatskaya praktika*, 2011, No. 2, p. 45-48.



17. Nanba S.B., Tikhomirov Yu.A., Tsomartova F.V. Sotsial'naya kontsepsiya prava: novyi podkhod [Social Conception of Law: New Approach]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2014, No. 8, p. 32-37.

18. Tyurina N.I. Pravomernoe povedenie kak ob"ekt yuridicheskogo issledovaniya. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Good Behaviour as an Object of Legal Research. Thesis of Cand. Sc. Law]. Saratov, 2003. 218 p.

19. Shaburov A.S. Povedenie lyudei v pravovoi sfere. Pravomernoe povedenie. Pravonarushenie [Behaviour of People in Legal Sphere. Good Behaviour. Violation of Law]. Korel'skii V.M., Perevalov V.D. Teoriya gosudarstva i prava. Moscow, 1999. Chapter 26.

ТИТОВА Елена Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. В. И. Ленина, 76. E-mail: titova_elena@bk.ru

TITOVA Elena Viktorovna, Cand. Sc. Law, Associate professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Ave., 454080, Chelyabinsk. E-mail: titova_elena@bk.ru

For citation: **E. V. Titova** To the Problem of the Definition of the Category of Good Behaviour in Constitutional Law

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 72–76.



Г. В. Усов

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЗАЩИТА ПРАВА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ (ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

G. V. Usov

CONSTITUTIONAL PROTECTION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS (FOREIGN EXPERIENCE)

Статья посвящена вопросам конституционной защиты интеллектуальной собственности в зарубежных странах. Анализируются способы конституционной защиты интеллектуальной собственности в США, Франции, Германии, Турции, Колумбии, Литве, Коста-Рике, Египте и Тунисе. Делается вывод, что конституционная защита права интеллектуальной собственности в зарубежных странах заключается в: признании конституционного права интеллектуальной собственности; распространении на конституционную защиту интеллектуальной собственности средств, характерных как для классического (материального) права собственности, так и иных конституционных прав и свобод; наличии конституционного режима правоприменения; защите субъектов права интеллектуальной собственности органами конституционного контроля; самозащите субъектов права интеллектуальной собственности, включающей в себя: обращения в органы конституционного контроля, обжалование конституционности закона и действий должностных лиц и субъектов предпринимательской деятельности, нарушающих эти права.

Ключевые слова: Конституция, конституционная защита, интеллектуальная собственность, конституционный режим правоприменения, органы конституционного контроля, самозащита.

The article is devoted to the constitutional protection of intellectual property in foreign countries. The article contains the analysis of current methods of constitutional protection of intellectual property in the USA, France, Germany, Turkey, Columbia, Lithuania, Costa-Rica, Egypt and Tunis. It is concluded that the constitutional protection of intellectual property rights in foreign countries consists of the following: constitutional recognition of intellectual property rights; extension of means of classical (material) property rights and other constitutional rights and freedoms to the methods of constitutional protection of intellectual property; the existence of the constitutional regime of the enforcement; the protection of the subjects of intellectual property by the constitutional control bodies; self-defense of the subjects of intellectual property which includes the application to the constitutional control bodies, the appeal against the constitutionality of the law and activities of officials and subjects of entrepreneurial activity that violate these rights.

Keywords: Constitution, constitutional protection, intellectual property, constitutional regime, constitutional control bodies, self-defense.

По поводу особой природы собственности на продукты интеллектуальной деятельности имеются разные концепции: проприетарная, исключительного права, интеллектуальной собственности¹. Это находило свое выражение и на конституционном уровне: так, в ст. 17 Конституции Аргентины 1953 г. были провозглашены исключительные права авторов и изобре-

тателей на свое произведение или изобретение.

В современные нормативные акты вошло понятие «интеллектуальная собственность» после Стокгольмской конвенции 1967 г., учреждающей Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС). В соответствии с п. VIII ст. 2 Конвенции интеллектуальная собственность включает права, относя-

¹ Подр. об этом см. [4].





щиеся к литературным, художественным и научным произведениям; исполнительской деятельности артистов, звукозаписи, радио- и телевизионным передачам; изобретениям во всех областях человеческой деятельности, научным открытиям; промышленным образцам; товарным знакам, знакам обслуживания, фирменным наименованиям, коммерческим обозначениям; защите против недобросовестной конкуренции, а также все другие права, относящиеся к интеллектуальной деятельности в производственной, научной, литературной и художественной областях.

Принятые после этого Конституции большинства государств говорят уже о правах и свободах в сфере интеллектуальной собственности. В ст. 44 Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, в ст. 33 Конституции Молдовы 1994 г. гарантируется охрана интеллектуальной собственности законом. В 2014 году Египет и Тунис приняли новые конституции, которые признают важное значение экономики знаний и прав интеллектуальной собственности. Конституция Египта в статье 69 устанавливает, что «государство защищает все виды интеллектуальной собственности во всех областях», а статья 41 Конституции Туниса закрепляет гарантии интеллектуальной собственности [11].

Тем не менее в России возобладала концепция исключительных прав, которая была закреплена в новой редакции части IV Гражданского кодекса Российской Федерации.

На основании этого некоторые ученые полагают, что защита интеллектуальной собственности вообще не является предметом конституционного права. С их точки зрения: «Конституция предоставляет законодателю полную инициативу в данном вопросе, и в последующем она будет регулироваться не на основе Конституции, а на основе тех нормативных актов, которые будут приниматься в связи с защитой интеллектуальной собственности» [5, с. 289].

Обратимся к зарубежному опыту, поскольку интеллектуальная собственность, как никакая другая, является объектом активного международного оборота, и важно, чтобы уровень национальной защиты обеспечивал ее конкурентоспособность.

Американские исследователи обращают внимание, что суды США давно рассматривают нематериальное имущество (патенты, изобретения, товарные знаки и т. п.) как частную собственность в вопросах ее конституционной защиты [17].

Так, еще в 1878 году Верховный Суд США признал, что Министерство обороны США изъяв у бывшего сержанта МакКивера патенты на изобретения картриджа для военнослужащих, нарушило его конституционное право на частную собственность [17, Р. 691].

Американский юрист Ч. А. Райх делает вывод, что сложилась категория «новой собственности», согласно которой защита права собственности применяется не только к объектам гражданского права, но и к правам, вытекающим из публичного права [18].

Во Франции конституционное понимание собственности основывается на признании права пользоваться и распоряжаться любой (как материальной, так и нематериальной) частью имущества. Конституционный совет Франции в своем решении от 16 января 1982 года подтвердил существенное распространение сферы применения собственности на новые индивидуальные объекты (патенты, изобретения, товарные знаки и т. п.). Таким образом, интеллектуальная собственность является разновидностью классической собственности [3].

Конституционное признание интеллектуальной собственности обуславливает, что обязанностью государства становится соблюдение и защита всех прав и свобод человека и гражданина в этой сфере.

Конституционный совет Франции 28 февраля 2014 года отказал французским правообладателям по вопросу запрета на создание электронных версий книг в рамках обеспечения свободного доступа общественности к литературе Национальной библиотеки Франции. Было отмечено, что действия Национальной библиотеки были направлены на достижение «общественного интереса», что не приведет к лишению прав на имущество по смыслу статьи 17 Декларации 1789 года, которая объявляет право собственности неприкосновенным и священным...» [8].

Государство должно обеспечивать конституционно-правовой режим реализации основ своего конституционного строя [2, с. 97], а для этого прежде всего надо создать непротиворечивую систему правового регулирования интеллектуальной собственности. Например, Франция пошла по пути создания Кодекса [12], что, безусловно, более предпочтительно в плане обеспечения конституционности законодательства.

В 2009 году во Франции был принят Антипиратский закон HADOPI и создано для его исполнения Агентство [15]. Суть

данного закона сводилась к тому, что пользователя, трижды уличенного в незаконном скачивании продуктов, защищенных авторскими правами, в Интернете, принудительно отключали от доступа в Интернет и назначали внушительный штраф. «Первое предупреждение о нарушении авторских прав из-за скачивания или распространения пиратских файлов получили 2 миллиона французов. Второе предупреждение поступило 186 тысячам пользователей; всего состоялось 663 судебных заседания в связи с третьим нарушением, но репрессиям подвергся лишь 1 человек» [1]. После этого, Французский Конституционный совет (Конституционный суд) признал Закон неконституционным. Все это привело к тому, что спустя 4 года после принятия Закона министр по делам культуры и коммуникаций Франции Флер Паллерин (Fleur Pellerin) заявила, что «отключение пользователей от Интернета идет вразрез с целями французского правительства, которое собирается развивать интернет-экономику» [10]. «На сегодняшний день невозможно отключить доступ к Интернету, это аналогично тому, чтобы отключить воду», — заявила министр.

Иными словами, правоприменение также должно основываться на конституционном понимании собственности [7, с. 401].

Важно учитывать, что любая интеллектуальная собственность должна охраняться государством. Перечень ее объектов в законодательстве не может быть исчерпывающим. Всемирная сеть Интернет является ярким примером в этой смысле, когда потребность в создании новых технико-правовых механизмах защиты и охраны авторского права возникает с небывалой регулярностью. Закрытый же перечень, как показывает опыт Германии, может препятствовать инновациям [9].

Важнейшим элементом конституционной защиты интеллектуальной собственности является конституционная система гарантий прав граждан.

Возможность субъекта предпринимательской деятельности обжаловать законодательный акт, искаживший конституционное содержание того или иного интеллектуального права, восстанавливает как конституционность системы законодательства, так и право интеллектуальной собственности того или иного субъекта.

23 января 2013 года Конституционный суд Колумбии признал неконституционным закон, именуемый Ley Lleras 2. Данный закон принимался с целью выполнения обязательств по авторским правам

согласно соглашению о свободной торговле между Колумбией и Соединенными Штатами Америки. По оценке суда вступление в силу закона Ley Lleras 2 привело бы к множеству негативных последствий для интернет-пользователей, нарушая их право на свободу слова и неприкосновенность личной жизни [19].

Также конституционная защита субъектов права интеллектуальной собственности осуществляется путем подачи жалобы на нарушение конституционных прав и свобод решениями того или иного государственного органа.

Так, Конституционный суд Коста-Рики в 2008 году приостановил вступление страны в Центральноамериканскую зону свободной торговли (КАФТА-ДР, The Dominican Republic — Central America Free Trade Agreement) в связи с угрозой нарушения прав коренных народов Коста-Рики в сфере интеллектуальной собственности до принятия соответствующих изменений [14].

В практике Конституционного Суда Литовской Республики было несколько дел, при рассмотрении которых суд признал, что права интеллектуальной собственности имеют конкретное выражение в виде имущественных прав, в связи с чем ограничение или лишение правообладателей возможности извлечения прибыли должно приравниваться к фактическим убыткам от потери имущества и соответственно компенсироваться [16].

Конституционный суд Турции признал статью 42(с) Закона о Товарных знаках: «зарегистрированный товарный знак признается недействительным судом в следующих случаях: где в нарушение статьи 14 (Постоянное использование товарного знака с даты возбуждения производства по делу и по истечении пяти лет не является основанием для признания регистрации недействительной)» не соответствующей Конституции. Суд постановил, что «зарегистрированный товарный знак является правом собственности, и отмена либо признание его недействительным ограничивают это право собственности» [13].

Кроме того, имеются примеры, когда к защите интеллектуальной собственности применяются способы, присущие не только защите прав собственности, а иным личным и политическим правам и свободам.

Так, в 2010 году Верховный федеральный суд Германии вынес решение в отношении компьютерной программы «Эни-ДиВиДи» («AnyDVD») по иску нескольких музыкальных компаний против Компании





«Хайзе Верлаг» («Heise Verlag»), онлайн-издательства, специализирующегося на информационных технологиях («IT») и компьютерных новостях.

Музыкальные компании возражали против статей, опубликованных на веб-сайте «Хайзе», включающих ссылки на сайт третьей стороны, «Слайсофт» («Slysoft»), который предлагал программное обеспечение, позволяющее обойти защиту от копирования для DVD-дисков. Истцы апеллировали тем, что содержащаяся на сайте «Хайзе» информация является рекламой пиратского контента, запрещенного к использованию на территории Германии. Статья «Хайзе» содержала критический взгляд издательства на информацию, предоставленную производителем программного обеспечения «Слайсофт». Мюнхенский суд постановил, что по смыслу параграфа 95а Закона об авторском праве Германии действия издательства «Хайзе» рекламой не являются. Кроме того, конкретных инструкций об использовании пиратского контента на сайте также не указывалось. Однако Мюнхенский суд также запретил издательству ставить ссылку на домашнюю страницу производителя программного обеспечения «Слайсофт», утверждая, что издательство по собственному желанию способствует распространению пиратского продукта, снова ссылаясь на параграф 95а Закона об авторском праве Германии. Верховный федеральный суд Германии с мнением нижестоящего суда не согласился и высказал мнение, что добавление ссылки на сайт «Слайсофт», на котором предлагалось программное обеспечение, нарушающее авторские права, являлось использованием конституционного права на свободу прессы и свободу мнения в соответствии со статьей 5 (1) Конституции Германии: «Каждый имеет право свободно выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображений, а также беспрепятственно получать информацию из общедоступных источников. Свобода печати и свобода информации посредством радио и кино гарантируются. Цензуры не существует» [6].

В ходе дальнейшего обжалования Федеральный Конституционный суд Германии, высшая судебная инстанция федерального суда, закрепив возможность использования средств защиты прав интеллектуальной собственности, характерных свободе печати и свободе убеждений.

В результате возможность размеще-

ния ссылки на веб-сайт третьей стороны «не может рассматриваться только с технической стороны, а должно быть также связано с характером предоставляемой информации», которая в данном случае попадала под охрану конституционных свободы печати и свободы убеждений. Федеральный Конституционный суд Германии, таким образом, согласился с Верховным федеральным судом, который постановил, что целью публикации ссылок на сайте «Хайзе» было не только технической возможностью облегчить доступ на веб-сайт «Слайсофт», но и рассматриваться как часть публикации веб-сайта «Хайзе», дополняющей основную публикуемую информацию.

Федеральный Конституционный суд Германии в своем решении также подчеркнул, что, размещение ссылки на посторонний веб-сайт (в данном случае сайт «Слайсофт») не является автоматическим согласием с содержанием отсылаемого сайта. Наконец, Федеральный Конституционный суд Германии уточнил, что Верховный федеральный суд корректно применил существующие права и гарантии, закрепленные в Конституции Германии, когда обнаружил, что размещение ссылки не посягает на авторские права истца, а ссылку на пиратское программное обеспечение, расположенное на сайте «Слайсофт», возможно легко найти через интернет-поисковики. В связи с тем, что данное решение было вынесено высшим по иерархии судом в Германии — Федеральным Конституционным судом, дальнейшее обжалование невозможно.

Конституция гарантирует постоянную правовую защиту, а значит, нужны такие средства и формы реализации конституционных норм, которые бы исключали возможность их неисполнения. Дело в том, что о правах человека можно говорить сколько угодно, и это нисколько не повлияет на реальную жизнь, если они не находят четкого юридического воплощения в строгих юридических формулах, которые «автоматически» обеспечивают определенный результат, чтобы никакой чиновник не мог помешать его наступлению. Граждане должны быть уверены в незыблемости конституционных ценностей [2].

Таким образом, конституционная защита права интеллектуальной собственности в зарубежных странах заключается в:

1) признании конституционного права интеллектуальной собственности;

2) распространении на конституционную защиту интеллектуальной собственности средств, характерных как для клас-

сического (материального) права собственности, так и иных конституционных прав и свобод;

3) наличии конституционного режима правоприменения;

4) защите субъектов права интеллектуальной собственности органами конституционного контроля;

5) самозащите субъектов права интеллектуальной собственности, включающей в себя: обращения в органы конституционного контроля, обжалование конституционности закона и действий должностных лиц и субъектов предпринимательской деятельности, нарушающих эти права.

References

1. France has cancelled the non-working HADOPI pirate law. URL: http://www.copyright.ru/news/main/2013/07/11/Hodopi_internet_prava
2. Kabyshev S.V. Konstitutsionno-pravovoi rezhim realizatsii prioritnykh natsional'nykh proektov [Constitutional and Legal Regime of Realization of Priority National Projects]. *Uchenye zapiski yuridicheskogo fakul'teta. Sankt-Peterburgskii gosudarstvennyi universitet ekonomiki i finansov*, 2008, No. 11, p. 97-99.
3. Lyusher F. Konstitutsionnaya zashchita prav i svobod lichnosti [Constitutional Protection of Human Rights and Freedoms]. Moscow. Progress-Univers Publ., 1993. 384.
4. Mozolin V.P. O kontseptsii intellektual'nykh prav [On the Concept of Intellectual Rights]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2007, No. 12, p. 100-109.
5. Leibo Yu.I., Ekshtain K.A. Nauchno-prakticheskii kommentarii k glave 2 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii «Prava i svobody cheloveka i grazhdanina» [Scientific and Practical Commentary to Chapter 2 of the Constitution of the Russian Federation 'Human Rights and Freedoms']. Moscow. Ekom Publ., 2000. 448 p.
6. Federativnaya Respublika Germaniya. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty [Federal Republic of Germany. Constitution and Legislative Acts]. Moscow. Progress Publ., 1991. 472 p.
7. Tikhomirov Yu.A. Pravoprimenenie: teoriya i praktika [Law Enforcement: Theory and Practice]. Moscow. Formula prava Publ., 2008. 432 p.
8. Decision of Constitutional Soviet of France No. 2013-370 QPC as of 28.02.2014. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2013-370-qpc/decision-n-2013-370-qpc-du-28-fevrier-2014.140194.html>
9. Sushkova O.V. Konstitutsionnaya zashchita prava intellektual'noi sobstvennosti (po zakonodatel'stvu Germanii) [Constitutional Protection of the Intellectual Right (According to the German Legislation)]. *Ekonomicheskie, yuridicheskie i sotsiokul'turnye aspekty razvitiya regionov: voprosy pravovogo i ekonomicheskogo razvitiya regionov*. Chelyabinsk, 2008, Part 1. p. 111-123.
10. French authorities denied depriving Internet pirates access to the Net. URL: <http://lenta.ru/news/2013/06/04/france/>
11. Ahmed Abdel-Latif, New Constitutions Of Egypt, Tunisia Provide For IP Rights Protection For First Time. URL: <http://www.ip-watch.org/2014/03/10/new-constitutions-of-egypt-tunisia-provide-for-ip-rights-protection-for-first-time/#bio>
12. Code de la propri t intellectuelle de France. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000026736118&idSectionTA=LEGISCTA000006179077&cidTexte=LEGITEXT000006069414&dateTexte=20130910>
13. Deris Attorneys At Law Partnership, Provision concerning invalidation of trademarks for non-use cancelled. URL: <http://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Detail.aspx?g=85377038-5d2e-410b-aec0-53a3973091ba>
14. Godfrey, M. Costa Rica Constitutional Court Puts Up Roadblocks To CAFTA Over IP / Mike Godfrey. URL: http://www.tax-news.com/news/Costa_Rica_Constitutional_Court_Puts_Up_Roadblocks_To_CAFTA_Over_IP___32592.html
15. HADOPI. URL: <http://www.hadopi.fr/en>
16. Mizaras V. Intelektines Nuosavybes Teises Klausimai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo Praktikoje. Jurisprudence. Mykolas Romeris University. 2012, 19 (3), p. 1111-1130.
17. Mossoff Adam Patents as Constitutional Private Property: the Historical Protection of Patents Under the Taking Clause Boston University Law Review, 2007, vol. 87:689, p. 689-724.
18. Reich Ch. A. The New Property. Yale Law Journal, 1964, vol. 73, № 5, p. 733-787.
19. Sutton M. A Victory for Colombia: Constitutional Court Strikes Down Draconian Copyright Expansion Bill. URL: <https://www.eff.org/deeplinks/2013/01/victory-colombian-internet-users-constitutional-court>



УСОВ Герман Владимирович, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Московского юридического университета (МГЮА) им. О. Е. Кутафина. 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: usov.german@gmail.com

USOV German Vladimirovich, PhD Student of the Department of Constitutional and Municipal Law of O.E. Kutafin Moscow State University of Law (MSLA). 9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow, 123995. E-mail: usov.german@gmail.com

For citation: **G. V. Usov** Constitutional Protection of Intellectual Property Rights (Foreign Experience)
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 77–82.



УДК 342.25 + 342.553

Л. В. Январева

ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНО- РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

L. V. Yanvareva

FORMS OF INTERACTION OF REPRESENTATIVE AND EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

В статье рассматриваются вопросы взаимодействия исполнительно-распорядительных и представительных органов местного самоуправления в процессе осуществления их компетенции при реализации вопросов местного значения. Обосновывается, что приоритет в осуществлении местного самоуправления действующее законодательство Российской Федерации отдает представительным органам местного самоуправления, что в полной мере отвечает нормам международного права.

Отдельным вопросом рассматривается проблема применения теории разделения властей к структуре органов местного самоуправления. Автор приходит к выводу, что принцип разделения властей применительно к местному самоуправлению в чистом виде реализован быть не может. Речь может идти о четком разграничении полномочий между органами местного самоуправления, прежде всего представительными и исполнительно-распорядительными.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, теория разделения властей, система сдержек и противовесов, исполнительно-распорядительный орган, представительный орган.

The article considers the issues of interaction of representative and executive and administrative bodies of local self-government in the process of realization of their competence in the implementation of local issues. It is proved that the current legislation of the Russian Federation gives the priority in the implementation of local self-government to the representative bodies of local self-governments that fully meet the standards of international law.

Certain issue deals with the problem of applying the theory of separation of authority to the structure of local self-government. The author concludes that the principle of separation of authority in relation to local self-government cannot be realized in its pure form. This may be the clear division of responsibilities between local authorities, primarily the representative and executive and administrative.

Keywords: local self-government, municipal entity, theory of separation of authority, checks and balances, executive and administrative body, representative body.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12] (далее — Федеральный закон) в ст. 34 прямо закрепляет, что является обязательным наличие в структуре органов

местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Исключение составляют малочислен-

83

Конституция,
государство и общество



ные поселения. Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. По мнению ряда исследователей, это позволяет экономить средства местного бюджета на содержание аппарата [14, с. 389]. В иных случаях Федеральный закон запрещает главе муниципального образования совмещать должности главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления и председателя представительного органа муниципального образования.

В этой связи в научной среде высказывается предположение, что Федеральный закон распространяет конституционный принцип разделения властей на муниципальный уровень.

«Во всех странах местному самоуправлению присущи общедемократические признаки, в том числе и разделение власти на представительную и исполнительную», — пишет Н. А. Емельянов [7, с. 30]. «Местная власть, — указывает Ю. Л. Крузе, — представляет собой самостоятельный уровень и особый институт единой власти народа, о котором классическая теория разделения властей умалчивает, но на этом уровне в качестве системы сдержек и противовесов должны выступать его институциональные составляющие — представительный и исполнительный органы» [10, с. 15].

А. А. Подсумкова прямо отмечает, что «новый Закон [Федеральный закон — *Примеч. авт.*] вводит принцип разделения властей и на местном уровне» [13, с. 332]. И. Э. Садчикова считает, что «конституционный принцип разделения властей распространяется на местное самоуправление по аналогии. Представительные и исполнительные органы наделяются в соответствии с Федеральным законом и уставами муниципальных образований собственной компетенцией. И так же, как и на других уровнях власти, между ветвями власти нередко идет борьба. Нужен механизм сдержек и противовесов, выравнивающий силы властей» [15, с. 97].

«По общему правилу Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г., — отмечает С. А. Авакьян, — за исключением сельских поселений, не просто разрешает, но даже обязывает главу муниципаль-

ного образования быть одновременно либо председателем представительного органа, либо главой местной администрации, но запрещает одному и тому же лицу, ставшему главой муниципального образования, совмещать должности председателя представительного органа и главы местной администрации» [11, с. 331]. С точки зрения данного ученого, это напоминает разделение властей на муниципальном уровне [11, с. 331].

Есть в научной среде и абсолютно полярная точка зрения. Так, по мнению Е. М. Ковешникова, «этот принцип [принцип разделения властей — *Примеч. авт.*] не распространяется на организацию муниципальной власти, построение которой не связано с принципом разделения властей и не зависит от него. Поэтому многочисленные предложения о строгом разграничении представительной и исполнительной власти на муниципальном уровне не имеют под собой конституционно-правовых оснований, да и с точки зрения практической организации муниципальной власти они также не вызваны объективной необходимостью» [9, с. 16]. Близкой позиции придерживается Е. С. Шугрина: «Принцип разделения властей в первую очередь означает ограничение сосредоточения власти в одних руках, применение механизмов сдержек и противовесов. Такие механизмы, необходимые на федеральном уровне, только усложнили бы работу органов местного самоуправления, затруднили оперативное принятие решений» [17, с. 53].

К. А. Ишеков, отвечая на вопрос относительно возможности применения принципа разделения властей на местном уровне, пишет: «Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не могут осуществлять государственную власть, так как они не входят в систему органов государственной власти. С учетом изложенного муниципальная власть, осуществляемая органами местного самоуправления, не может быть разделена на отдельные ветви, так как в соответствии с российской Конституцией разделению подлежит только государственная власть» [8, с. 60].

Автору настоящей статьи более правильной видится промежуточная точка зрения — о наличии отдельных элементов принципа разделения властей на местном уровне (например, закрепление контрольных, регулирующих функций за представительным органом муниципального образования, запрет на совмещение депутатского мандата (главы

муниципального образования) с полномочиями муниципального служащего, запрет для главы муниципального образования возглавлять и представительный, и исполнительный органы местного самоуправления и др.). Поэтому можно согласиться с утверждением Т. М. Бяликиной, что в отношении органов местного самоуправления новый Федеральный закон, как и прежний, исходит из принципа их институционального единства, не предусматривая разделения муниципальной власти на виды. Представительный орган муниципального образования занимается не только правотворчеством, он осуществляет как контрольные, так и в некоторых случаях непосредственные управленческие полномочия. Вместе с тем, сохраняется механизм «сдержек и противовесов» между основными органами местного самоуправления, выражающийся в законодательном разграничении некоторых полномочий между ними [1, с. 237]. Прав и А. В. Винницкий, указывающий, что принцип разделения властей применительно к местному самоуправлению не закреплен, при этом существует разграничение полномочий между органами местного самоуправления, прежде всего, представительными и исполнительно-распорядительными. Так, например, роль законодательных (представительных) органов власти в управлении публичным имуществом заключается в установлении нормативной основы этого управления: закреплении его целей и параметров, публичных интересов, которые должны быть обеспечены государственным и муниципальным имуществом, определении порядка управления. Достижение же публичных интересов, фактическое имущественное обеспечение функций государства и местного самоуправления посредством осуществления правомочий и исполнения обязанностей собственника относятся к задачам исполнительных органов, обеспечивающих претворение в жизнь нормативных предписаний (правоприменение) [3, с. 339].

Полномочия должны быть четко разграничены между институтами муниципальной власти. Без конкретного определения объема полномочий, за который должен отвечать каждый вид органов местного самоуправления, эффективное осуществление муниципальной власти невозможно. Поэтому разграничение полномочий между представительным и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления является одним из значимых направлений развития

местного самоуправления в Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства позволяет прийти к выводу, что ведущую роль в системе органов местного самоуправления играет представительный орган муниципального образования. Представительный орган муниципального образования формируется, как правило, обладающими избирательным правом жителями муниципального образования. Формирование представительного органа муниципального образования путем делегирования в него глав поселений, входящих в состав муниципального района, и равного числа депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, допускается в отношении муниципальных районов (п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона). Кроме того, согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон в мае 2014 года, представительный орган городского округа с внутригородским делением также может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Представительному органу муниципального образования подотчетны все иные органы и должностные лица местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования, в свою очередь, подотчетен населению муниципального образования.

Федеральный закон (ч. 10 ст. 35) устанавливает исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования.

Многие из исключительных полномочий представительного органа муниципального образования, хотя могут осуществляться только им, вместе с тем требуют взаимодействия с другими органами и должностными лицами местного самоуправления, прежде всего, с исполнительно-распорядительными.

В качестве первой формы взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления стоит назвать механизм формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Согласно ст. 37 Федерального закона структура исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления общей компетенции — местной администрации, порядок проведения конкурса на замещение должности главы исполнительно-





распорядительного органа местного самоуправления, члены конкурсной комиссии утверждаются представительным органом местного самоуправления. В этой связи в научной литературе отмечается, что в формировании исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления представительным органом отводится существенная роль [16, с. 36]. Исполнительно-распорядительный же орган в механизмах формирования представительных органов местного самоуправления практически не задействован. Как представляется, данный подход законодателя вполне обоснован, поскольку представительные органы местного самоуправления, как правило, формируются на выборной основе. Кроме того, негативные тенденции, связанные с искажением принципа разделения властей, как правило, выражаются в доминировании исполнительной власти.

Однако некоторые недочеты в законодательной регламентации системы сдержек и противовесов имеются. Так, в частности, Федеральный закон устанавливает, что представительным органом муниципального образования утверждается структура местной администрации. Думается, что это не совсем логично. Местной администрацией руководит ее глава, поэтому было бы правильнее, чтобы он утверждал структуру того органа, который находится в его подчинении.

Рассматривая отдельные аспекты взаимоотношений представительного органа и главы муниципального образования, представляется целесообразным отметить также следующее. Должность главы муниципального образования является ключевой в системе муниципальной власти как высшего должностного лица муниципального образования, осуществляющего представительские функции, более очевидные при избрании его населением. В этом случае глава муниципального образования в большей мере несет ответственность перед населением, которое по сравнению с местным представительным органом имеет меньше правовых возможностей контролировать его деятельность. Однако следует иметь в виду и возможность возникновения противоречий между главой муниципального образования, представляющим интересы всего населения, и отдельными депутатами, избранными по мажоритарной системе, представляющими интересы отдельных избирательных округов. При этом надделение его большим объемом исполнительских функций в качестве главы местной администрации предъ-

являет особые требования к его профессионализму и компетентности. Логично, что уставы большинства муниципальных образований предусматривают осуществление полномочий в этом случае на профессиональной основе. В таком качестве глава муниципального образования имеет больше возможностей оказывать влияние на жизнь муниципального образования в качестве муниципально-властного субъекта. В данной ситуации, по мнению И. В. Выдрины и А. Н. Кокотова, положение главы муниципального образования воспроизводит сложившуюся на общенациональном уровне форму полупрезидентского правления с доминирующим положением в ней Президента России [4, с. 9]. Глава муниципального образования осуществляет руководство исполнительным органом местного самоуправления на принципах единоначалия и персональной ответственности.

Относительно взаимоотношений главы муниципального образования, избранного депутатами, с представительным органом в целом стоит отметить его большую зависимость и подконтрольность данному органу, в том числе и в вопросах ответственности. Законодательство некоторых субъектов РФ и уставы муниципальных образований предусматривают возможность выражения недоверия ему со стороны представительного органа как основание для досрочного прекращения его полномочий.

Помимо организационных аспектов деятельности представительный и исполнительно-распорядительный органы взаимодействуют в правотворческой деятельности. Представительный орган местного самоуправления разрабатывает и принимает решения, а администрация как исполнительный орган разрабатывает и представляет проекты решений представительному органу местного самоуправления для их принятия. Такое разделение полномочий предусмотрено как федеральным законом, так и уставами муниципальных образований. При этом правом правотворческой инициативы наделяется исключительно единолично глава администрации, что, во-первых, вытекает из принципа единоначалия, во-вторых, позволяет избежать несогласованности в действиях различных департаментов и служб администрации, поскольку при подготовке проектов решений различные службы могут быть заинтересованы в различном решении одного и того же вопроса. При этом важнейшие проекты решений, как правило, разрабатываются рабочими группами, образуемыми поста-

новлениями представительного органа местного самоуправления или решениями постоянных комиссий из состава депутатов, специалистов администрации и других организаций. Предложения местной администрации по совершенствованию регионального законодательства также могут быть реализованы только через представительный орган местного самоуправления, наделенный правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации.

Можно выделить и процедурные формы взаимодействия. Так, отдельными уставами предусмотрено согласование повестки заседания представительного органа местного самоуправления с главой местной администрации. Практически во всех муниципальных образованиях реализуется право главы местной администрации участвовать в заседаниях представительного органа местного самоуправления; право депутатов представительного органа участвовать в работе различных административных совещаний в исполнительных органах местного самоуправления, осуществление администрацией правовой экспертизы проектов решений представительного органа местного самоуправления и т. п.

Важнейшей функцией представительных органов местного самоуправления является контроль за деятельностью исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в том числе за соблюдением ими решений представительного органа. Чаще всего применяются следующие формы контроля: депутатские запросы и вопросы к должностным лицам местной администрации, руководителям предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, по вопросам, входящим в компетенцию представительного органа местного самоуправления; депутатские проверки (расследования); осуществление финансового контроля и контроля за использованием бюджетных средств и пр. [5]. Кроме названного можно также выделить и некоторые другие проявления контрольной формы взаимоотношений представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. В частности, принцип

подотчетности местной администрации и ее главы представительному органу местного самоуправления реализуется не только в периодических и внеочередных отчетах (ежегодных, полугодовых, ежеквартальных) о своей деятельности и о выполнении решений представительного органа местного самоуправления, предусмотренных уставами и отраслевым законодательством (например, ст. 264.2 Бюджетного кодекса РФ закрепляет обязанность исполнительных органов предоставлять представительным органам ежеквартальные, полугодовые и годовые отчеты об исполнении бюджета [2, ст. 264.2]), но и в периодическом заслушивании информации различных служб местной администрации по различным вопросам муниципального хозяйства. Еще одним важным принципом подотчетности является право представительного органа местного самоуправления выразить недоверие должностным лицам местной администрации, назначение которых осуществлялось по согласованию с ним.

Как видно из вышеизложенного, взаимодействие представительного и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям: организационное, процедурное, правовое, контрольное.

В заключение сказанного стоит особо подчеркнуть, что действующее законодательство Российской Федерации отдает приоритет в осуществлении местного самоуправления представительным органам местного самоуправления. Такая позиция полностью согласуется с Европейской хартией местного самоуправления, в которой сделан особый акцент на доминировании представительного органа: местное самоуправление «осуществляется советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания выборщиков могут располагать подотчетными им исполнительными органами» [6, ст. 3]. Тем самым определяется субординация представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Та же логика заложена и в Федеральном законе.



References

1. Byalkina T.M. Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya [Competence of Local Government: Problems of Theory and Legal Regulation]. Voronezh, 2006. 408 p.
2. Budgetary Code of the Russian Federation as of 31.07.1998 No. 145-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1998, № 31, Art. 3823; 2014, No. 30 (Part 1), Art. 4250.
3. Vinnitskii A.V. Publichnaya sobstvennost' [Public Property]. Moscow. Statut Publ., 2013. 732 p.
4. Vydrin I.V., Kokotov A.N. Munitsipal'noe pravo Rossii [Municipal Law of Russia]. Moscow. Norma Publ.: Infra-M Publ., 2003. 368 p.
5. Gladkikh N.M. K voprosu o kontrole predstavitel'nogo organa munitsipal'nogo obrazovaniya za deyatel'nost'yu mestnoi administratsii [To the Question of Control of the Representative Body of Municipal Establishment over the Activity of Local Administration]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*, 2009, No. 3, p. 4-6.
6. Evropetskaya khartiya mestnogo samoupravleniya (soversheno v Strasburge 15.10.1985) [European Chart of Local Government (committed in Strasbourg on 15.10.1985)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1998, No. 36, Art. 4466.
7. Emel'yanov N.A. Mestnoe samoupravlenie: mezhdunarodnyi opyt [Local Government: International Experience]. Tula. Tigimus Publ., 1997. 270 p.
8. Ishekov K.A. Realizatsiya konstitutsionnogo printsipa razdeleniya vlastei v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii [Realization of Constitutional Principle of Separation of Powers in Constituent Units of the Russian Federation]. Saratov, 2010. 244 p.
9. Koveshnikov E.M. Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoretiko-pravovye osnovy vzaimodeistviya. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [State and Local Government in Russia: Theoretical and Legal Fundamentals of Interaction. Thesis of PhD Law]. Moscow, 2001. 335 p.
10. Kruze Yu.L. Problemy teorii munitsipal'nogo prava. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Problems of Theory of Municipal Law. Thesis of Cand. Sc. Law]. Moscow, 1997. 182 p.
11. Avak'yan S.A. Munitsipal'noe pravo Rossii [Municipal Law of Russia]. Moscow. Prospekt Publ., 2009. 544 p.
12. Federal Law as of 6.10.2003 No. 131-FZ On general principles of organization of local government in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2003, No. 40, Art. 3822; 2014, No. 30 (Part 1), Art. 4218.
13. Podsumkova A.A., Channov S.E. Kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» [Commentaries to the Federal Law 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation']. Moscow. Os'-89 Publ., 2008. 281 p.
14. Babichev A.G., Naumov S.Yu. Postateinyi kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 6.10.2003 № 131-FZ Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [Itemized Commentaries to the Federal Law as of 6.10.2003 No. 131-FZ 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation']. Saratov. Ai Pi Er Media Publ., 2010. 788 p.
15. Sadchikova I.E. Konstitutsionno-pravovoe obespechenie formirovaniya i deyatel'nosti mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii (po materialam munitsipal'nykh obrazovaniy Moskovskoi oblasti). Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Constitutional and Legal Provision of Formation and Activity of Local Government in the Russian Federation (According to the Materials of Municipal Establishments of Moscow Region)]. Moscow, 2004. 203 p.
16. Soboleva L.B. Mesto ispolnitel'nykh organov vlasti mestnogo samoupravleniya v sisteme razdeleniya vlastei [Place of Executive Bodies of Local Government in the System of Separation of Powers]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2006, No. 1, p. 34-39.
17. Shugrina E.S. Organizatsionnye osnovy mestnogo samoupravleniya [Organizational Fundamentals of Local Government]. Novosibirsk, 1997. 111 p.

ЯНВАРЕВА Любовь Викторовна, аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). Россия, г. Челябинск, 454080, пр. Ленина, 76. E-mail: yanvareva2006@mail.ru

YANVAREVA Lyubov Viktorovna, postgraduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law of South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Ave., 454080, Chelyabinsk, Russia. E-mail: yanvareva2006@mail.ru

For citation: **L. V. Yanvareva** Forms of Interaction of Representative and Executive and Administrative Bodies of Local Self-Government
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 83–88.

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49)/2015



УДК 351.74.08(09)(470 + 571)

В. А. Гусак

СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В ОРГАНАХ МИЛИЦИИ В ПРЕДВОЕННЫЕ ГОДЫ И В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

V. A. Gusak

STRUCTURAL CHANGES AND STATE PERSONNEL POLICY IN POLICE AGENCIES IN THE PRE-WAR YEARS AND DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR

Статья посвящена историко-правовому анализу основных структурных изменений в органах милиции в предвоенные годы. Более подробно рассматриваются вопросы кадровой политики государства в органах милиции в период Великой Отечественной войны. Особое внимание автор уделяет вопросам дефицита и текучести кадров, обусловленных мобилизацией и необходимыми в военный период должностными перемещениями, а также проблеме недостаточных профессиональных знаний и навыков в связи с отсутствием опыта работы у значительного числа сотрудников милиции в начальный период войны. В этих условиях, считает автор, милиция продолжала выполнять свои функции во многом благодаря патриотизму и высоким гражданским качествам своих сотрудников.

Ключевые слова: органы милиции, кадровое обеспечение, военный период, источники комплектования.

More detailed attention is paid to the state personnel policies in police agencies during the Great Patriotic War. Special attention is paid to issues of personnel shortage and turnover due to the mobilization and necessary wartime work-related transitions and the problem of insufficient professional knowledge and skills due to the lack of experience in a significant number of police bodies in the initial period of war. According to the author under these conditions the police continued to carry out its functions largely due to the high patriotism and civic qualities of its employees.

Keywords: police agencies, staff assistance, war period, sources of recruitment.

В целях улучшения охраны общественного порядка в стране в предвоенные годы были осуществлены крупные меры по совершенствованию аппарата советской милиции. Структура ее органов приобрела относительно большую стройность, стала полнее соответствовать социально-экономическим условиям советского общества того времени, деятельность милиции стала значительно эффективнее. В составе НКВД СССР было

образовано Главное управление рабоче-крестьянской милиции, в НКВД союзных и автономных республик, управлениях краев и областей — соответственно республиканские, краевые и областные управления милиции, в составе районных отделов (отделений) НКВД — районные отделы (отделения) милиции. В столицах союзных и автономных республик, краевых и областных центрах, других городах и рабочих поселках функционировали





городские (поселковые) отделы (отделения) милиции.

В ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР были переданы Госавтоинспекция. 3 июля 1936 г. СНК СССР утвердил Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР [17].

По Положению Госавтоинспекция была призвана бороться с аварийностью и хищническим использованием автотранспорта, наблюдать за подготовкой и воспитанием водительских кадров, вести количественный и качественный учет автопарка и др.

Повысилась роль милиции в обеспечении общественного порядка на железнодорожном и водном транспорте. В середине 1937 г. создается железнодорожная милиция. В Главном управлении милиции НКВД СССР образуется Отдел железнодорожной милиции. В его ведении находились отделы железнодорожной милиции, учрежденные в местах нахождения управлений железных дорог. Тогда же в морских и речных портах и на пристанях были созданы отделы (отделения) милиции, которые обеспечивали общественный порядок на речных путях и коммуникациях.

16 марта 1937 г. в составе Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР был образован Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС). В утвержденном НКВД СССР положении об отделе указывалось, что он создается для обеспечения борьбы с хищениями социалистической собственности в организациях и учреждениях государственной торговли, потребительской, промышленной и инвалидной кооперации, в заготовительных органах и сберкассах, а также для борьбы со спекуляцией.

Произошедшие структурные изменения потребовали значительное внимание уделить укреплению кадров милиции, совершенствованию форм и методов партийно-политической работы с ними.

На практике проблемы кадрового обеспечения оказывали и оказывают значительное влияние на выполнение правоохранительными органами возложенных на них функций. Обращение к военному этапу истории милиции, который требовал концентрации всех имевшихся ресурсов для быстрого и эффективного разрешения кадровой проблемы, позволяет, по нашему мнению, выявить некоторые ее количественные и качественные аспекты.

Предвоенный, и особенно военный, периоды характеризовались серьезным дефицитом кадров подразделений милиции. Постановлением Совнаркома СССР от 1 июля 1938 года численность штатов милиции была утверждена в количестве 181 995 единиц [6, л. 18], затем продолжала расти, главным образом в связи с расширением территории СССР за счет присоединения Западной Украины, Западной Белоруссии и республик Прибалтики.

Непосредственно перед началом войны штатная численность органов милиции НКВД СССР составляла 227 650 единиц. Вместе с ведомственными подразделениями милиции, а также штатным составом регулировщиков уличного движения и работников медицинских вытрезвителей, финансируемых из местных бюджетов, общая штатная численность органов милиции страны перед войной составляла 256 490 единиц [6, л. 18 об].

По состоянию на 1 января 1940 года неуккомплектованность штатного состава органов милиции СССР составляла 11,1% [4, л. 39]. В результате проведенной кадровой работы в течение 1940 года указанный выше некомплект заметно сократился и составил 4,6% [6, л. 19]. Дефицит кадров ощущался также в школах милиции, среди административно-хозяйственного и технического состава милицейских подразделений. В них насчитывалось соответственно 5151 и 23 024 работников при штатном некомплекте 7,3% и 10,8% [6, л. 18].

В начале Великой Отечественной войны большинство трудоспособного мужского населения было призвано или ушло добровольцами на фронт, что привело к обострению кадровых проблем во всех сферах деятельности, в том числе в милиции. Военная обстановка отразилась на ее качественном и количественном составе. В первые месяцы войны около 25—30% [13, л. 261] рядового и младшего начальствующего состава милиции призывных возрастов поступили в действующую армию. Значительная часть квалифицированных оперативных работников территориальных органов была передана на укомплектование особых органов НКВД СССР. К примеру, на командные должности истребительных батальонов было направлено свыше двух тыс. работников милиции [8, л. 1].

Из московской милиции на фронт были отправлены 12 тыс. работников. Из органов НКВД Татарской АССР в июне 1941 года ушли на фронт 24, а в июле — 69 сотрудников. В 1942 году в дей-

ствующую армию было направлено уже почти тридцать процентов работников. В целом же в годы войны из органов внутренних дел Татарии было мобилизовано 500 человек. Из органов и подразделений милиции Ростовской области ушли добровольцами или были направлены на фронт более 500 сотрудников. Из Омской области в Красную Армию было призвано более 1500 работников УНКВД, из них 1179 сотрудников милиции. Только в 1941 году на фронт был направлен 701, а в 1942 году — 72 работника милиции [3]. Из органов внутренних дел Казахстана за 1941—1942 годы было призвано в ряды Красной Армии 4426 человек, откомандировано в особые отделы 702 человека [15, с. 54—61]. В период с 22 июня 1941 по 1 ноября 1942 г. убыль в штатном составе милиции Челябинска и области составила 2734 человека [19, с. 47]. Им на смену в начальный период войны прибыл 2541 человек, большинство из которых составляли непригодные к военной службе, женщины и демобилизованные по ранению военнослужащие.

Штат Главного управления милиции НКВД СССР сократился с 625 человек (по состоянию на 1 мая 1941 года) до 278 человек (по состоянию на 1 августа того же года), или в 2,2 раза [8, л. 59]. Одной из причин сокращения штатного состава ГУМ явилось объединение НКВД СССР и НКГБ СССР в единый Наркомат внутренних дел СССР. Довоенную штатную численность центрального аппарата милиции обеспечить в течение войны так и не удалось. К 1 августа 1945 года некомплект центрального аппарата составлял 565 человек [6, л. 74].

Проблема дефицита кадров существовала на протяжении всего военного периода. Так, на 1 января 1944 года укомплектованность аппаратов милиции составляла 120 639 человек или 89,6% штатной численности, при этом в Главном управлении милиции СССР насчитывалось 524 сотрудника, по территориальным управлениям милиции и подчиненным им периферийным органам — 105 364 сотрудника, дорожным отделам милиции — 14 751 сотрудник¹ [7, л. 1]. В конце войны некомплект личного состава органов милиции составлял: по Главному управлению милиции — 15,8%, по территориальным органам (вместе с ведомственной милицией) — 10,6%, по дорожным и водным отделам милиции —

12,4%. Так, в ноябре 1945 г. начальник УНКВД по Челябинской области генерал-майор Павлов докладывал наркому о том, что кадровая проблема в области приобрела сложный характер — некомплект сотрудников в подразделениях составлял 418 единиц (15,8%), в том числе по категории оперативно-начальствующего (115), рядового и младшего (197) начальствующего состава. Поднималась данная проблема и на заседании бюро Челябинского областного комитета ВКП(б) 13 апреля 1946 г., в результате обсуждения было принято решение о направлении на службу в органы внутренних дел коммунистов и комсомольцев.

На 1 февраля 1943 года некомплект кадров в Омской милиции составлял 18,1% к штатной численности, по Новосибирской области — 15% [2, с. 58]. На 1 августа 1944 года по УНКВД Челябинской области некомплект кадров составил 736 человек, или 14,4%; по УНКВД Свердловской области — 1093 человек, или 15,7%; по НКВД Башкирской АССР некомплект личного состава к 1 мая 1944 года составил 581 человек [6, л. 19]. В Ленинградском УНКВД некомплект личного состава в августе 1943 года составлял 15%, в январе 1944 — 11,6%, в январе 1945 года — 9,3%, в канун окончания войны — в апреле 1945 года — 7,8%, а по состоянию на 1 июля 1945 года — 5,4% [8, л. 11]. Это было связано не только с уходом на фронт, но и с высокой смертностью от голода и болезней вследствие блокады.

Кадровая проблема проявлялась также в высокой текучести кадров личного состава. К примеру, в 1943 году, когда в стране наблюдался рост преступности, из органов милиции по разным причинам выбыло 16 054 человека, или 13,4% к общему числу работавших, в том числе по периферийным органам — 13 717 человек, или 13,0%; дорожным отделам милиции — 2337 человек, или 15,8% к общему числу работавших [8, л. 13]. В том же году на работу в органы милиции было принято 33 140 человек, или 27,6% к общему числу работавших. При этом по заявлениям было трудоустроено 53,2%, демобилизованных из Красной Армии — 23,9%, из партийных и комсомольских организаций — 9,5%, после окончания школ и курсов НКВД — 3,4% [8, л. 11, 12].

За военный период некомплектованность кадров в территориальных органах милиции возросла в 2,6 раза, увеличившись с 4,6% по состоянию на 1 января 1941 года до 12,2% к ноябрю 1945 года. По

¹ Без учета данных по НКВД УССР, БССР, Литовской, Латвийской и Эстонской ССР, Кабардинской и Крымской АССР.





численному показателю дефицит кадров возрос почти в два раза (с 11 288 единиц до 22 126 единиц). При этом утвержденные штаты личного состава госбюджетной милиции оставались в военный период примерно на одинаковом уровне, хотя фактическая ее численность была, разумеется, гораздо ниже, поскольку до 1944 года значительная территория государства оставалась оккупированной [4, л. 41—47; 5, л. 127 об.].

Следует отметить значительную проблему дефицита кадров в подразделениях транспортной и ведомственной милиции. За период с 1 января 1941 по 1 ноября 1945 года в органах железнодорожной и водной милиции штатный некомплект увеличился, достигнув уровня 16,9%, в органах ведомственной милиции показатель роста составил 4,9 раза или 20,7% [4, л. 31].

В целом к 1 августа 1945 года утвержденная штатная численность личного состава милиции НКВД СССР составила 251 218 единиц, т. е. осталась практически на предвоенном уровне. Это было связано с окончанием войны и возвращением с фронта сотрудников милиции, а также проводимыми кадровыми мероприятиями. По состоянию на 1 декабря 1945 года штатная численность органов милиции, утвержденная советским правительством, несколько сократилась, составив 230 829 единиц. Фактически она была несколько выше. В частности, аппарат Главного управления милиции НКВД СССР насчитывал 558 штатных единиц, аппараты милиции территориальных органов — 187 120 единиц, аппараты железнодорожной и водной милиции — 31 778 единиц, действовавшие школы и курсы милиции — 5053 единицы. В аппараты ХОЗУ, ФИНО и др. было передано 8044 штатные единицы. Всего, таким образом, штатная численность органов милиции СССР составляла 232 553 единицы [4, л. 22, 32].

В основе кадровой политики в системе органов милиции лежал принцип мобилизации всех сил и средств для восполнения некомплекта кадров. Военная обстановка усложнила кадровую работу: значительно расширились функции органов внутренних дел, повысились требования к личному составу, изменились условия работы. Главное управление милиции НКВД СССР приняло решение перевести милицию с трех смен службы на две смены по 12 часов. В период эвакуации в первые месяцы войны не ушедшие на фронт сотрудники железнодорожной милиции в связи с некомплектом личного состава часто

сутками не уходили с постов и дежурств, обеспечивая скоростной пропуск поездов на фронт, охрану хозяйственных грузов и общественный порядок [9, с. 69].

В отчете о деятельности за 1941 год отмечалось, что война создала текучесть кадров работников НКВД, потребовав значительное количество работников для фронта, высоких темпов в деле скорейшего подбора, изучения и расстановки кадров, увеличив объем этой работы по сравнению с мирным временем в несколько раз. Никакими мобилизационными планами требований военного времени предусмотреть было невозможно. Опыта работы в военных условиях у работников не было, все приходилось осваивать на ходу, в процессе самой работы. Как отмечал заместитель начальника милиции Омской области, «война научила бережно относиться к кадрам, ценить их и беречь; кто не сумел уберечь кадры, испытывал последствия этой губительной политики. Первая часть кадровой работы — сохранить кадры, которые были переведены в область из оккупированных районов, вторая часть работы — найти замену работникам, которые будут отозваны на свои места по мере освобождения их от противника». Таких людей в области было достаточно, им необходимо было готовить замену.

Решение проблемы дефицита кадров в основном осуществлялось благодаря лицам, не призывавшимся в действующую армию — женщинам, инвалидам, гражданам, не призванным по возрасту, состоянию здоровья, позднее комиссованным в связи с ранением. В территориальных органах милиции на 1 января 1944 года работали 21 858 женщин, или 18,1%, из них в числе младшего начальствующего и рядового состава — 32,1%, оперативного состава — 14,2%, участковых уполномоченных — 2,6%, заместителей начальников и помощников начальников отделений — 0,4%, прочего состава — 50,6% [18, л. 10].

Директивами от 4 сентября и 2 ноября 1941 года НКВД СССР рекомендовал местным органам милиции принимать женщин в паспортные отделы, военно-учетные столы, вневедомственную охрану, регулировщиками уличного движения и на некоторые должности, связанные с оперативной работой по розыску эвакуированных. К примеру, в Москве и Ленинграде подразделения милиции по регулированию уличного движения были полностью укомплектованы женщинами. Женщины работали также в детских комнатах, в наружной службе, участковыми уполномоченными, постовыми мили-

ционерными, многие в военный период были выдвинуты на руководящие должности.

По состоянию на 1 августа 1945 года в офицерском корпусе всех подразделений и ведомств милиции страны из 118 072 человек 31,9% составляли женщины (37 682 человека). В составе рядового и младшего начальствующего состава из 126 463 человек женщины составляли 46,0% (58 230 человек). В целом, без учета временного и обслуживающего персонала, общее число женщин-милиционеров в стране достигло 75 365 человек, или 30,2% от общего количества сотрудников милиции (при общей численности мужчин-милиционеров 173 850 человек) [18, л. 22].

С января 1941 по январь 1945 года количество женщин в милиции Казахстана возросло в три раза. Только с августа 1941 года по январь 1942 года было принято 302 женщины. В 1942 году их количество составляло 6,3%, в 1943 — 13,9%, в 1944 — 19,1%, в 1945 году — 17,5% (1041 человек) всего личного состава [16, с. 61]. В Ташкентскую межобластную школу милиции направлялись на учебу только женщины. В органы милиции женщины направлялись по путевкам предприятий, по решению партийных органов. Так, согласно решению Московского городского комитета партии от 19 декабря 1942 года, на работу в органы милиции была направлена тысяча женщин, служивших ранее в государственных учреждениях и организациях. В органах милиции Москвы в военный период служили около 4 тыс. женщин (для сравнения: в довоенное время их численность составляла 138 человек) [12, с. 23]. В органах милиции Сталинграда в 1944 году женщины составляли 20%. В 1944 году на должности участковых уполномоченных и милиционеров в новосибирскую милицию были приняты 103 женщины [10, с. 63—64]. В управлениях и отделениях милиции Омской области в 1942 году женщины составляли 42,5% к штатному составу [15, л. 2].

Еще одним источником комплектования кадров являлись эвакуированные работники милиции. Так, в 1941—1942 годах производилась эвакуация работников железнодорожной милиции Винницкой, Кишиневской, Одесской, Львовской, Сталинской, Южной и других дорог. Эвакуированные сотрудники милиции были зачислены на денежное довольствие согласно аттестату с 1 февраля 1942 года и прикомандированы к дорожным отделам на аналогичные должности. Согласно приказу НКВД СССР от 3 января 1942 года

доротделу Сталинградской дороги выделялись дополнительные штаты, в числе которых 97 милиционеров, 45 оперативных сотрудников, по 4 заместителя начальника линотделения и оперпунктов. Общее число сотрудников увеличилось до 427 человек [1, л. 23]. По сравнению с довоенным периодом значительно возросло число работников в линотделениях, что дало возможность более эффективно выполнять задачи военного времени. В дорожном отделе Сталинградской дороги был создан резервный взвод из 32 милиционеров, который использовался для охраны эвакуированных ценностей, задержания и конвоирования преступников и пр. Штат аппарата отдела составил 77 сотрудников, больше стало руководителей — два заместителя и начальник политчасти, в уголовном розыске и БХСС — по 9 сотрудников. В каждом линотделении введены должности политруков и заместителя начальника [13, л. 136].

В годы войны на работу в милицию возвращались лица пожилого возраста, ранее работавшие в милиции. Часто отцы заменяли своих сыновей. В сложившейся обстановке их опыт был, безусловно, востребован. Но в большинстве случаев места квалифицированных специалистов, обладавших опытом и необходимыми навыками работы в органах внутренних дел, заняли люди различных профессий, незнакомые со спецификой работы в органах милиции. В целом за годы войны кадры милиции обновились более чем на 70% [8, л. 1,5]. 22,8% сотрудников, по данным на 1 января 1946 года, работали в милиции менее одного года, 48,7% — от 1 года до пяти лет, то есть пришли на работу в милицию во время войны, 15,4% работали от пяти до десяти лет, а свыше десяти — только 13,1%. В младшем начальствующем и рядовом составе милиции насчитывалось только 14% лиц, имевших стаж работы более пяти лет. К примеру, из вновь принятых на работу в омскую милицию в 1943 году на должности участковых, оперуполномоченных и милиционеров 17,5% от общей численности сотрудников были лица молодого возраста (до 20 лет). Причем 39,37% имели стаж работы до одного года [1, л. 2]. В целом, новосибирская милиция в 1941—1945 годах обновилась на 80% [11, л. 1, 2]. Значительное обновление кадров главным образом объяснялось призывом на фронт кадрового состава милиции [8, л. 1, 5].

Таким образом, на основании анализа кадровой проблемы в органах милиции в период Великой Отечественной войны



можно сделать вывод о ее количественной и качественной составляющей. Следует выделить вопросы дефицита и текучести кадров, обусловленные мобилизацией и необходимыми в военный период должностными перемещениями, а также проблему недостаточных профессиональных

знаний и навыков в связи с отсутствием опыта работы у значительного числа сотрудников милиции в начальный период войны. В этих условиях милиция продолжала выполнять свои функции во многом благодаря патриотизму и высоким гражданским качествам своих сотрудников.

References

1. Arhiv Glavnogo Upravlenija vnutrennih del po Volgogradskoj oblasti [Archive of the Main Department of Internal Affairs of Volgograd Region]. F. 41. O. 1. D. 58.
2. Bazarov F.E. Sovetskaja milicija Zapadnoj Sibiri v gody Velikoj Otechestvennoj vojny (ijun' 1941 — 1945 gg.). Kand. Dis. (Istoricheskie nauki) [Soviet Militia of Western Siberia in the Years of Great Patriotic War (June 1941-1945) Thesis of Cand. Sc. History]. Tomsk, 1971. 274 p.
3. Beketov I. Na perednem krae [On the Cutting Edge]. *Omskaja pravda*, 1990, May 9.
4. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii [State Archive of the Russian Federation]. F. R-9401. O. 8. D. 12.
5. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii [State Archive of the Russian Federation]. F. R-9401. O. 8. D. 13.
6. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii [State Archive of the Russian Federation]. F. R-9401. O. 8. D. 14.
7. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii [State Archive of the Russian Federation]. F. R-9401. O. 8. D. 71.
8. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii [State Archive of the Russian Federation]. F. R-9401. O. 8. D. 74.
9. Havkin Je.O. Zabajkal'skaja transportnaja. Shtrihi k istorii Zabajkal'skoj transportnoj milicii [Transbaikalian Transportation. Accents to Transbaikalian Transport Militia]. Chita. Poisk Publ., 1999. 301 p.
10. Bilenko S.V., Gol'dman V.S., Kosicyn A.P., Krylov S.M. Istorija sovetskoj milicii. Sovetskaja milicija v period socializma (1936 - 1977 gg.). v 2 t. t. 2 [History of Soviet Militia. Soviet Militia in the Period of Socialism (1936-1977) in 2 Volumes. Volume 2]. Moscow, 1977. 338 p.
11. Informacionnyj centr Upravlenija vnutrennih del Novosibirskoj oblasti [Information Center of the Directorate of Internal Affairs of Novosibirsk Region]. F. 7. O. 16. K. 1.
12. Kazakov V.G. Moskovskaja milicija na fronte i v tylu v nachal'nyj period Velikoj Otechestvennoj vojny (1941—1942 gg. [Moscow Militia Up the Line and in the Rear in the Initial Period of Great Patriotic War (1941-1942)]. Moscow, 1997.
13. Kolodij M.A. Istorija transportnoj milicii: Caricin — Stalingrad — Volgograd [History of Transport Militia: Tsaritsin – Stalingrad - Volgograd]. Volgograd. Peremena Publ., 2007. 336p.
14. Borisov A.V., Detkov M.G., Kuz'min S.I., Malygin A.Ja. Organy i vojska Ministerstva Vnutrennih Del Rossii: kratkij istoricheskij ocherk [Bodies and Troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia: Short Historical Review]. Moscow, 1996. 464 p.
15. OSFIC Upravlenija vnutrennih del Omskoj oblasti [OSFIC of the Directorate of Internal Affairs of Omsk Region]. F. 2. O. 2. D. 7. L. 2.
16. Ocherki istorii milicii Kazahstana (1917—1975) [Accents to the History of Militia of Kazakhstan (1917-1975)]. Karaganda, 1994.
17. Enactment of the State Automobile Inspection of the General Directorate of Labour and Peasant Militia of the People's Commissariat of Internal Affairs of the Union of Soviet Socialist Republics. *Sobranie zakonov i rasporjazhenij rabochekrest'janskogo pravitel'stva Sojuza Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik*, 1936, Art. 318a. (In Russ.)
18. Territorial'noe upravlenie. Centr dokumentacii novejshej istorii. Omskoj oblasti [Territorial Directorate. Center of Documentation of Contemporary History of Omsk Region]. F. 371. O. 6. D. 71.
19. Cheljabinskaja shkola milicii: k 90-letiju podgotovki milicejskich kadrov na Juzhnom Urale [Chelyabinsk School of Militia: To the 90 Anniversary of Training of Militia Professionals on South Ural]. Chelyabinsk, 2012. 312 p.

ГУСАК Владимир Алексеевич, докт. юрид. наук, начальник Главного управления по взаимодействию с правоохранительными органами Челябинской области. 454091, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 59. E-mail: shadrin.19@yandex.ru

GUSAK Vladimir Alekseevich, PhD Law, Head of the General Directorate on Interaction with Law Enforcement Bodies in Chelyabinsk Region. 59, Lenin Ave., 454091, Chelyabinsk. E-mail: shadrin.19@yandex.ru

For citation: **V. A. Gusak** Structural Changes and State Personnel Policy in Police Agencies in the Pre-War Years and During the Great Patriotic War

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 89—94.

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49)/2015



А. Х. Эльсиев

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ПЕРЕХОДНЫХ ОБЩЕСТВАХ НА ПРИМЕРЕ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

A. Kh. Elsiev

HUMAN RIGHTS IN TRANSITION SOCIETIES ON THE EXAMPLE POST-COMMUNIST ENVIRONMENT

В данной статье автор берется утверждать, что специфические свойства коммунистических систем в сочетании с историческими этапами их взлетов и падений могут быть обоснованы синхронизированными модели реформ или их отсутствием, которые должны соблюдаться в посткоммунистических государствах. Строгое соблюдение прав человека и демократизация предположительно должны иметь три фундаментальные причины: (1) национальные особенности, которые способствовали желанию решительно порвать с коммунистическим прошлым; (2) более продвинутые экономические структуры, которые способствовали переходу к рыночной экономике; и (3) мир.

Ключевые слова: права человека, вооруженный конфликт, демократизация, посткоммунистический период, региональный национализм.

The author argues that the specific properties of the communist systems combined with the historical timing of their rise and fall can be justified by the synchronized patterns of reformations or their absence which are to be observed in the post-communist states. Strict observance of human rights and democratization should presumably have three fundamental causes: (1) national peculiar features that contributed to the desire to break decisively with the communist past; (2) more advanced economic structures that facilitated the transition to the market economy; and (3) peace.

Keywords: human rights, armed conflict, democratization, post-communist period, regional nationalism.

Посткоммунистический мир представляет собой увлекательную площадку для изучения развития практик в области прав человека. С либерализацией, а затем и распадом советского, югославского и албанского коммунистических режимов в Восточной Европе появились 28 новых или трансформированных политических образований. Несмотря на аналогичные условия политического правления при старых режимах, новые режимы приняли весьма различные практики в области прав человека. Каковы наиболее важные причины этого изменения? Каковы последствия изменения ситуации с правами человека для экономического развития, демократизации и разрешения конфликтов?

Актуальность исследуемой темы обусловлена тем, что оценка опыта новых и трансформируемых режимов позволяет определить степень влияния демократизации и рыночных реформ на права

человека. Интересно, что реформа в посткоммунистическом пространстве затрагивает большую часть существенных институтов. Важно подчеркнуть, что ситуация с соблюдением прав человека значительно лучше, как правило, в государствах с более обширной демократизацией, и проведение рыночных реформ только способствует этому процессу [1]. Точно так же продолжающиеся нарушения прав человека часто связаны с установившимся авторитарным режимом и широким вмешательством государства в экономику. Такой шаблон редко можно применить к другим странам, которые не относятся к бывшему социалистическому лагерю. Например, в Латинской Америке в 1970-х и начале 1980-х лучшие практики в области прав человека и демократии показывали страны, где правительства активно вмешивались в экономику. Точно так же в Восточной Азии часто именно авторитарные режимы проводили реформу



рыночной экономики — в некоторых случаях речь идет о достаточно репрессивных авторитарных режимах.

Автор берется рассмотреть последствия изменения в соблюдении прав человека. Автор постарается начать с построения гипотезы о причинах изменения в посткоммунистических правозащитных практиках. Практика показывает, что война является наиболее крупным источником нарушений прав человека, чем экономическая. Также практика показывает, что культурные факторы являются на сегодняшний день наиболее важными элементами, влияющими на правозащитный баланс. Разочарованные национальные идеалы оказывают влияние, сравнимое с религиозной традицией. Это говорит о том, что рациональные и инструментальные способы интерпретации влияния культуры могут быть перспективным дополнением к существующим подходам, которые подчеркивают нерациональные, привычные эффекты культуры. В заключительном разделе будут подведены итоги. Также рассматривается, как рациональный, инструментальный подход к культуре может быть использован для объяснения различия в соблюдении прав человека в других регионах.

Причины развития различных правозащитных практик в посткоммунистическом мире

Движение к полной демократизации, как правило, связано со значительным прогрессом в направлении уважения прав человека в целом. При оценке этого отношения есть важные вопросы определения и возможного дублирования. Полная демократизация неизбежно предполагает не только свободные и честные выборы на руководящие должности реальной политической власти, но и свободу выражения мнений, свободу печати и свободу объединения в политических целях и организаций. Пусть права человека определяются узко с точки зрения гражданских свобод. Вполне возможно, что все политические свободы, относящиеся к демократизации, могут существовать наряду с жесткими ограничениями других прав человека. Например, произвольное и коррумпированное использование полиции и судебной власти может быть направлено не на политические цели. Там могут

быть значительные ограничения экономических возможностей отдельных лиц и групп, но это может повлиять на людей всех политических убеждений более или менее одинаково. Тем не менее, такое разделение между политической и другими свободами встречается относительно редко. Произвольное осуществление полицейских и судебных полномочий и ограничений экономических возможностей часто дискредитирует политическую власть в больших масштабах.

Это является основой для аргумента, что демократизация должна стремиться к увеличению защиты гражданских свобод. Это будет справедливо по определению для гражданских свобод в их политических аспектах. Кроме того, политический консенсус и институциональные меры защиты политических свобод, как цепной реакцией, будут стремиться распространить на другие виды свобод. В конце концов, политические свободы являются весьма чувствительными, потому что они обеспечивают доступ к политической власти, что может повлиять на все другие виды деятельности.

Потенциальная проблема с объяснением на основе политического типа режима является то, что это практически тавтология. Дело здесь даже не в определении — неизбежно соприкасаются некоторые свободные и справедливые выборы, а также политические свободы, с одной стороны, и гражданские свободы в более широком плане — с другой. Проблема состоит в том, что, как уже обсуждалось, способность к политической толерантности является одним из самых чувствительных типов свободы, так что это относительно очевидно, что эта способность, как только она улучшилась, имеет больше шансов распространиться на другие свободы.

Подводя итог, можно резюмировать, что более сильные правозащитные практики, скорее всего, приводят к демократизации и экономическому развитию, но не обязательно к разрешению конфликтов. Отношение к соблюдению прав человека к разрешению конфликтов, вероятно, будет невелико, потому что большее количество свободы может как усилить, так и успокоить различные источники внутренних и международных конфликтов.

References

1. Akinina N. Yu. Rossiiskaya pravozashchitnaya politika: teoriya i praktika [Russian Human Rights Policy: Theory and Practice]. Moscow, Yurilitinform Publ., 2014. 245 p.

2. Aleksandrova O.I. Pravovoe gosudarstvo i prava cheloveka [Legal State and Human Rights]. St. Petersburg. Russian Legal Academy of the Ministry of Justice, 2012. 219 p.
3. Volkov N.A. Prava cheloveka v sovremennom obshchestve. Kemerovo, 2013. 156 s.
4. Vol'f I.P. Prava cheloveka v normativnoi sisteme obshchestva [Human Rights in Statutory System of Society]. Omsk, 2014.
5. Isakov I.N. Prava cheloveka kak vazhneishii prioritet natsional'nogo prava i mezh-dunarodno-pravovoi politiki [Human Rights as the Top Priority of National Law and International Legal Policy]. Pyatigorsk. RIA-KMV, 2014. 76 p.
6. Khachatryan A.M. Teoretiko-metodologicheskie aspekty prav cheloveka [Theoretical and Methodological Aspects of Human Rights]. Moscow. Galeriya Publ., 2014. 328 p.
7. Shkoloberda S.I. Sootnoshenie politiki i ekonomiki v perekhodnom obshchestve Rossii na sovremennom etape ee razvitiya [Correlation of Politics and Economics in Transitional Society on Modern Stage of its Development]. Yaroslavl, 1996. 221 p.

ЭЛЬСИЕВ Азнавур Хамзатович, ассистент кафедры прикладной политологии, Российский государственный гуманитарный университет, аспирант. 125993, ГСП-3, Москва, Миусская площадь, д. 6. E-mail: a.elsiev@gmail.com

ELSIEV Aznavur Khamzatovich, Assistant of the Department of Applied Political Science of the Russian State Humanitarian University, PhD student. 6, Miuskaya Sq., Municipal Post Office 3, 125993, Moscow. E-mail: a.elsiev@gmail.com

For citation: **A. Kh. Elsiev** Human rights in transition societies on the example post-communist environment

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 95–97.





УДК 342.951:005.92:004

В. В. Гриценко, Н. Н. Щербинина

ЭЛЕКТРОННЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

V. V. Gritsenko, N. N. Shcherbinina

ELECTRONIC ADMINISTRATIVE REGULATIONS OF PROVISION OF PUBLIC SERVICES: PROBLEMS OF APPLICATION AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES

В статье проводится исследование электронных административных регламентов в рамках предоставления государственных услуг гражданам. Раскрываются проблемы, возникающие в процессе информатизации и деятельности органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации. Обосновывается зависимость низкого уровня законодательного регулирования электронных административных регламентов и качества услуг, предоставляемых государством с помощью информационно-коммуникационных технологий на федеральном и региональном уровнях.

Исходя из проведенного анализа, авторы выдвигают предложения, направленные на совершенствование современного законодательства и утверждение стандартов, закрепляющих требования к порядку разработки и утверждению электронных административных регламентов.

Ключевые слова: электронный административный регламент, государственные услуги, информатизация, информационные технологии, органы власти.

The article presents a study of electronic administrative regulations of provision of public services to citizens. The authors reveal problems and challenges occurring in the process of informatization of activities of state and municipal authorities in the Russian Federation. The article substantiates the dependence of the low level of legal regulation of administrative regulations and the quality of government services provided with the help of information and communication technologies at the federal and regional levels.

Based on the analysis the authors provide recommendations to improve the modern legislation and adopt the standards that enshrine the requirements for electronic administrative regulations.

Keywords: electronic administrative regulations, government services, information, informatization, information technology, government.

Одним из важнейших направлений повышения эффективности административной деятельности органов власти является перевод государственных и муници-

пальных услуг в электронный вид. В целях решения конкретных задач, касающихся информатизации деятельности органов власти, был принят ряд нормативно-пра-



вовых актов, регулирующий данную сферу общественных отношений. Следует отметить, что без достаточного регулирования полномочий должностных лиц невозможно обеспечить необходимые условия для реализации прав, законных интересов и обязанностей как граждан, так и юридических лиц в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг. В связи с этим становится очевидной необходимость развития в Российской Федерации электронных административных регламентов (далее — ЭАР).

Прежде всего целесообразно обратиться к юридической природе административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг в их традиционном понимании. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», административным регламентом является нормативный правовой акт, устанавливающий порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги [7].

Согласно Постановлению Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», административный регламент предоставления государственных услуг — это «нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и органа государственного внебюджетного фонда, осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»» [10].

Вместе с тем, несмотря на закрепление законодателем дефиниций различных видов административных регламентов, в современном российском праве до сих пор отсутствует четко закрепленное определение ЭАР. Более того, сравнительно недавно принятая Правительством Российской Федерации «Концепция совершенствования механизмов предостав-

ления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» не только не устанавливает комплекс мер, который мог быть направлен на развитие ЭАР, но даже не содержит общей характеристики такого правового явления [6]. Первая попытка определить ЭАР была предпринята авторами Концепции административной реформы, которые предлагали рассматривать ЭАР как административные регламенты, реализуемые посредством применения информационно-коммуникационных технологий на всех этапах выполнения соответствующих действий [5].

В законопроекте «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации», подготовленном Центром Стратегических Разработок, закрепилось следующее: ЭАР — это реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения юридической значимости автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе, в случае отсутствия непосредственного взаимодействия участников административного регламента [14].

Необходимо указать, что в отношении ЭАР применяются положения, закрепленные в ГОСТ Р 52294-2004 «Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения» [4]. Данный стандарт определяет основные правила по созданию, внедрению, эксплуатации и сопровождению электронного регламента административной и служебной деятельности учреждений, предприятий и организаций независимо от форм собственности. Кроме того, он содержит дефиницию электронного регламента административной и служебной деятельности как регламента административной и служебной деятельности, реализованного с применением информационно-коммуникационных технологий.

В юридической литературе отсутствует единый подход к пониманию правовой сущности ЭАР. Так, например, по мнению О. В. Буряги, под ЭАР следует понимать электронный формат публичной деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий, основанный на внедрении информационных технологий в области взаимодействия государственных структур, граждан и юридических лиц [2, с. 21]. Ю. А. Тихомиров рассматривает ЭАР как электронный фор-





мат публичной деятельности, составляющий основу функционирования единой электронной сети государственных органов Российской Федерации по выполнению возложенных на них функций [12, с. 623]. И. Н. Барциц предлагает трактовать ЭАР как электронную форму административного регламента (форму реализации административных регламентов с помощью информационно-коммуникационных технологий), используемую для выполнения, анализа и контроля управленческих действий и процедур, обеспечивающих принятие исполнительным органом государственной власти управленческого решения или оказание государственной услуги в электронной форме [1, с. 10].

Стоит отметить, что приведенные определения ЭАР содержат указание на один из его главных признаков, что он представляет собой некую форму реализации положений, закрепленных в административных регламентах.

Таким образом, если административный регламент в его традиционном значении принято рассматривать в качестве административного акта (правового акта управления), то ЭАР — это инструмент, с помощью которого реализуются нормы, закрепляющие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия, а также порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Резюмируя вышеизложенное, можно прийти к выводу, что электронный административный регламент — это осуществляемая с использованием информационно-коммуникационных технологий форма реализации нормативных административных актов (административных регламентов), которые устанавливают общие правила организации деятельности органов власти, критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий), а также порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти, организациями, в том числе при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

В рамках данной статьи, на наш взгляд, представляется важным выделить задачи, возникающие в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг, и на решение которых направлено принятие ЭАР.

Во-первых, это обеспечение взаимодействия органов власти, их структурных подразделений, должностных лиц и

организаций в процессе осуществления ими своей деятельности. На сегодняшний день имеются определенные проблемы, связанные с возможностью использования некоторыми учреждениями, прежде всего регионального и муниципального уровня, системы межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ). Несмотря на заявления Министерства связи и массовых коммуникаций о достижении высоких показателей готовности субъектов Российской Федерации к предоставлению сведений в рамках СМЭВ, нельзя не учитывать тот факт, что в ряде регионов они достаточно низкие [3]. Вместе с тем всеобщее применение электронных регламентов создаст условия для взаимодействия различных ведомственных региональных информационных систем в ходе реализации общих административных процедур, а также обеспечит оперативность, информационную поддержку управленческих решений и постоянный контроль их исполнения [11, с. 258].

Во-вторых, обеспечение прозрачности, контроля за деятельностью и принимаемыми решениями органов власти, соответствующих организаций и заинтересованными лицами в рамках определенных полномочий. Многие исследователи подчеркивают, что одной из основных функций административных регламентов является их антикоррупционная направленность [13, с. 243]. Стоит также добавить, что Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [9] устанавливает, что одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, отраженные в административных и должностных регламентах. В свою очередь, ЭАР способны гарантировать предоставление актуальной информации о деятельности органа и принимаемых им решениях, тем самым это не только повысит уровень общественного контроля, но также создаст условия для снижения коррупционного потенциала управленческих решений.

В-третьих, обеспечение открытости деятельности органов, организаций, предоставляющих государственные услуги и муниципальные услуги. В настоящее время наметилась положительная тенденция в рамках обеспечения граждан полной информацией о деятельности государственных органов власти и предоставляемых ими услугах. Это подтверж-

дается принятием Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [8], положения которого направлены на обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов власти посредством проведения общественной оценки их деятельности. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации также предоставило данные, в соответствии с которыми уровень размещения информации об услуге на порталах министерств и ведомств достигло показателя в 87% [15].

Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [8] закрепляет, что регламенты, разрабатываемые органами власти на основании полномочий, предусмотренных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, должны быть включены в перечень государственных услуг и государственных функций по контролю и надзору, формируемый Министерством экономического развития Российской Федерации и размещены в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

В-четвертых, повышение эффективности бюджетных расходов. В настоящее время ведется активная деятельность по сокращению затрат на обеспечение управления. Однако большая часть мер, направленных на достижение данного результата, не применяется на практике. Так, например, согласно Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: «при переходе на предоставление услуг в электронном виде, так же как и при организации межведомственного взаимодействия, не проводится оптимизация административных процедур, что не позволяет реализовать преимущества автоматизации. Расходы органов (организаций), предоставляющих услуги, на взаимодействие с заявителями, несмотря на значительные бюджетные расходы на информационно-коммуникационные технологии, не сокращаются» [6].

В данном случае авторы Концепции называют следующие причины, влияющие на уровень бюджетных затрат:

- отсутствие удобных и доступных механизмов перевода документов из бумажной в электронную форму;
- незакрепление в правовой базе предоставления услуг электронной формы взаимодействия.

Представляется, что полное и всестороннее регулирование административных процедур, а также их реализация в рамках ЭАР, не только сократит финансовые издержки, но и позволит органам власти более оперативно реагировать на возникающие в процессе их деятельности задачи.

И, наконец, в-пятых, использование ЭАР в деятельности государственных органов будет способствовать выполнению действий и принятию решений в более короткие сроки. В настоящее время одним из основных принципов оптимизации процедур предоставления услуг является сокращение требуемого времени их оказания [6]. Достижение данной цели не представляется возможным без применения информационно-коммуникационных технологий в процессе реализации административных регламентов.

Таким образом, несмотря на оптимистичные заявления органов власти по поводу внедрения ЭАР, на сегодняшний день существуют определенные сложности. Прежде всего, это недостаточная степень законодательного регулирования ЭАР в Российской Федерации. Отсутствие его легального определения, основных требований к разработке способствуют формированию дифференцированных подходов к пониманию, что также является одной из причин медленного темпа введения ЭАР в деятельность органов как федерального, так и регионального, муниципального уровня. Это, в свою очередь, приводит к низкому уровню взаимодействия между ними и оказывает существенное влияние на сроки предоставления и качество госуслуг.

В заключение хотелось бы отметить, что полное и всестороннее изучение ЭАР позволит не только решить ряд насущных проблем, возникающих в процессе оказания государственных и муниципальных услуг, но также повысит степень эффективности деятельности должностных лиц, что должно, на наш взгляд, обеспечить качественно новый уровень государственного управления.



References

1. Bartsits I.N. Prioritetye napravleniya sovershenstvovaniya administrativnykh protsedur [Priority Areas of Improvement of Administrative Procedures] Gosudarstvo i pravo, 2008, No. 3, p. 5-11.
2. Buryaga V.O. Administrativnyi reglament v sfere realizatsii ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Administrative Regulation in the Sphere of Realization of Executive Power in the Russian Federation. Thesis of Cand. Sc. Law]. Moscow, 2009. 198 p.
3. Regions' Readiness to Work in Interagency Electronic Interaction System Has Reached 99%. URL: http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=44427
4. All-Union State Standard R 52294-2004 Information technology. Organization management. Electronic regulation of administrative and official activity. Fundamental provisions. URL: www.gosthelp.ru/gost/gost4627.html
5. Concept of administrative reform. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2005, No. 46, Art. 4720. (In Russ.)
6. Concept of improvement of mechanisms of rendering state and municipal services in electronic form. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2014, No. 2 (Part II), Art. 155. (In Russ.)
7. Federal law as of 27.07.2010 No. 210-FZ On organization of rendering state and municipal services. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2010, No. 31, Art. 4179. (In Russ.)
8. Federal Law as of 21.07.2014 No. 212-FZ On fundamentals of social control in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2011, No. 22, Art. 3169. (In Russ.)
9. Federal law as of 25.12.2008 No. 273-FZ On corruption counteraction. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2008, No. 52, Art. 6228. (In Russ.)
10. Decision of the Government of the Russian Federation as of 16.05.2011 No. 373 On development and acceptance of administrative regulations of executing state function and administrative regulations of rendering state services. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2011, No. 22, Art. 3169. (In Russ.)
11. Smyshlyaev S.M. Elektronnoe gosudarstvennoe upravlenie: regional'nyi uroven' elektronogo pravitel'stva [Electronic State Management: Regional Level of Electronic Government]. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2013, No. 3, p. 251-258.
12. Tikhomirov Yu.A. Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Proceedings]. Moscow, 2005. 698 p.
13. Khabrieva T.Yu. Administrativnye protsedury i administrativnye bar'ery: v poiskakh optimal'noi modeli sootnosheniya [Administrative Procedures and Administrative Barriers: In Search of Optimal Model of Correlation]. *Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropeiskogo opyta*. Moscow, 2011. p. 94-117.
14. Center for Strategic Research. URL: www.csr.ru
15. Elektronnoe pravitel'stvo — sovremennyyi mekhanizm upravleniya regionom [Electronic Government is a Modern Mechanism of Regional Management]. *VII vse-rossiiskii forum «Elektronnoe pravitel'stvo — sovremennyyi mekhanizm upravleniya regionom»*. URL: <http://infotex72.ru/programs>

ГРИЦЕНКО Валентина Васильевна, доктор юридических наук, профессор, Воронежский государственный университет. 394006, Россия, г. Воронеж, пл. Ленина, д. 10а, к. 9. E-mail: vvgritsenko@mail.ru.

GRITSENKO Valentina Vasilievna, PhD Law, professor of Voronezh State University. Bld. 9, 10a, Lenin Sq., Voronezh, 394006. E-mail: vvgritsenko@mail.ru

ЩЕРБИНИНА Наталья Николаевна, соискатель кафедры административного и муниципального права, Воронежский государственный университет. 394016, г. Воронеж, ул. Беговая, д. 50. E-mail: n.shherbinina@mail.ru.

SHCHERBININA Natalya Nikolaevna, post-graduated student of the Department of Administrative and Municipal Law of Voronezh State University. Bld. 50, Begovaya St., Voronezh, 394016. E-mail: n.shherbinina@mail.ru.

For citation: **V. V. Gritsenko, N. N. Shcherbinina** Electronic Administrative Regulations of Provision of Public Services: Problems of Application and Development Perspectives

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 98–102.



УДК 346.542 + 342.62

Г. С. Демидова

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ

G. S. Demidova

CERTAIN ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF CONSUMER CREDITING

Статья посвящена анализу положений закона «О потребительском кредите (займе)» от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ о порядке и условиях заключения договора потребительского кредита (займа). Указывается на две группы условий договора — общие и индивидуальные. Показаны способы определения и значимость каждой группы условий. Обращается внимание на установления закона, обеспечивающие защиту прав заемщика в отношениях по потребительскому кредитованию. Затронут вопрос о допустимости уступки кредитором третьим лицам прав (требований) по договору потребительского кредита (займа). Рассмотрены условия, при которых возможен отказ заемщика от получения кредита (займа) и кредитора от предоставления кредита (займа).

Ключевые слова: закон «О потребительском кредите (займе)», общие и индивидуальные условия договора потребительского кредита (займа), уступка прав (требований).

The article raises the issue of the admissibility of the creditor concessions of rights to third parties (claims) under the contract of consumer credit (loan). The author also considers conditions under which the possible failure of the borrower to obtain a loan, as well as the failure of the lender to give the loan.

Keywords: Law 'On consumer credit (loan)', general and individual terms of consumer credit (loan), cession of rights (claims).

Потребительское кредитование в Российской Федерации в последние десятилетия приобрело широкое распространение. Положений Гражданского кодекса РФ и некоторых узконаправленных законов («О банках и банковской деятельности», «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», «О кредитной кооперации» и др.) стало явно недостаточно для надлежащего правового регулирования отношений в сфере потребительского кредитования. Большинство назревших проблем нашло разрешение в законе «О потребительском кредите (займе)» от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ (далее Закон).

В ст. 1 Закона четко очерчен круг отношений, им регулируемых — это отношения, возникающие в связи с предоставлением потребительского кредита (займа) физическому лицу в целях, не связанных с предпринимательской деятельностью, на основании кредитного договора, договора займа и исполнением соответствующего договора. Отношения, возникающие в связи с предоставлени-

ем потребительского кредита (займа), по которому обязательства заемщика обеспечены ипотекой, под действия данного закона не подпадают.

В Законе определен состав законодательства о потребительском кредите (ст. 2), при этом названы законодательные акты, регулирующие деятельность организаций — возможных кредиторов. В их числе банки, микрофинансовые организации, кредитная кооперация и т. п. Вызывает удивление отсутствие в ряду перечисляемых законов Закона «О защите прав потребителей». Несмотря на то что перечень нормативных правовых актов, включенных в состав законодательства о потребительском кредитовании, не является закрытым, упоминание основополагающего источника, регламентирующего отношения с участием потребителей, не было бы лишним и сняло бы многие вопросы при рассмотрении споров, возникающих в связи с исполнением обязательств по договорам потребительского кредита. Высказанное пожелание согласуется с судебной прак-

103

Гражданское
право



тикой [4] и упоминается в литературе [2, с. 12].

Безусловно, положительной стороной Закона является четкое регулирование взаимоотношений заемщика и кредитора не только в процессе исполнения договорных обязательств, но и на стадии согласования условий предоставления потребительского кредита (займа).

Кредитору вменяется в обязанность предоставить потенциальным заемщикам информацию об условиях предоставления, использования и возврата потребительского кредита. Информация предоставляется бесплатно или за плату, не превышающую затрат на изготовление соответствующих документов, в местах оказания услуг на бумажных носителях, а также может быть распространена через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

Условия договора потребительского кредита (займа) разделены на общие и индивидуальные. В отношении общих условий договора применяется ст. 428 ГК РФ о договоре присоединения. Общие условия формулируются кредитором в одностороннем порядке, используются многократно и должны быть определены в формулярах и иных стандартных формах. Законом даются подробные указания в отношении того, какие именно условия должны быть разработаны кредитором в качестве общих. Осведомленность заемщика об условиях предоставления кредита, о процентных ставках, о полной стоимости кредита (займа), о периодичности и способах возврата кредита, уплаты процентов по нему, ответственности за ненадлежащее исполнение договорных обязательств, о допустимости применения переменных процентных ставок, о возможном увеличении суммы расходов заемщика, безусловно, будут способствовать принятию взвешенного решения при обращении за получением потребительского кредита.

Индивидуальные условия договора потребительского кредита представляют собой конкретизацию большинства общих условий — о сумме кредита, о сроке действия договора и сроке возврата кредита (займа), о процентной ставке в процентах годовых и о применении переменной процентной ставки, данные о периодических платежах и их изменении, о целях использования кредита, предоставляемом обеспечении и т. п.

Следует обратить особое внимание на то, что при формировании общих условий договора кредитором Закон обязывает его проинформировать заемщика о воз-

можности запрета уступки кредитором третьим лицам прав (требований) по договору потребительского кредита (пп. 19 ч. 4 ст. 5) и обязательно согласовать это положение в индивидуальных условиях (пп. 13 ч. 9 ст. 5). Далее в ст. 12 Закона прямо оговаривается право кредитора осуществлять уступку прав (требований) по договору потребительского кредита третьим лицам, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором, содержащим условие о запрете уступки, согласованное при его заключении. При этом закон обязывает лицо, которому были уступлены права по договору потребительского кредитования, сохранять полученную в результате этого конфиденциальную информацию — банковскую тайну, персональные данные и т. п. Таким образом, как указывает М. Н. Илюшина, «закон прекращает дискуссию, которая велась в литературе и послужила основой для судебной практики в выработке позиции о запрете уступки прав требования, вытекающих из кредитных договоров с участием потребителей (физических лиц)... и передаче прав из потребительских кредитов, выдаваемых банковскими структурами небанковским структурам, в том числе и коллекторским агентствам. Это условие оставлено на усмотрение сторон и может включаться в содержание договора в инициативном порядке» [1, с. 14].

Немаловажно отметить, что закон «О потребительском кредите (займе)» содержит специальную норму, определяющую гарантии соблюдения прав должников и лиц, предоставивших обеспечение по договору потребительского кредита. В ст. 15 предусматривается, что лица, осуществляющие деятельность по возврату задолженности, могут взаимодействовать с заемщиком, поручителем, залогодателем, используя исключительно законные способы воздействия, как то: личные встречи, телефонные переговоры, почтовые отправления, телеграфные, текстовые, голосовые и иные сообщения. Регламентировано время непосредственного взаимодействия взыскателя с должником и общие правила его осуществления. Иные способы взаимодействия могут использоваться только с письменного согласия заемщика или лица, предоставившего обеспечение по договору потребительского кредита (займа). Во всяком случае, кредитор или лицо, осуществляющее деятельность по возврату задолженности, не вправе совершать юридические и иные действия, направленные на возврат задолженности,

возникшей по договору потребительского кредита (займа), с намерением причинить вред заемщику или лицу, предоставившему обеспечение по договору потребительского кредита (займа), а также злоупотреблять правом в иных формах.

В соответствии со ст. 16 Закона надзор за соблюдением финансовыми организациями этих (так же, как всех иных) требований возложен на Банк России. По справедливому замечанию В. А. Микрюкова и Г. А. Микрюковой «остался открытым вопрос о специальном контроле за соответствием Закону действий иных лиц, получивших права требования к заемщикам. Указание на конкретные уполномоченные органы, в которые могут обратиться граждане за защитой своих прав, отвечало бы их интересам» [3, с. 12].

Возвращаясь к градации условий договора потребительского кредитования, отметим, что все индивидуальные условия относятся к существенным и должны быть отражены в договоре в обязательном порядке. В конкретном договоре потребительского кредита как минимум должны содержаться все общие и индивидуальные условия, поименованные в статье 4 закона «О потребительском кредите (займе)». Вполне допустимо включение в индивидуальные условия договора и иных пунктов, отвечающих интересам сторон и не противоречащих действующему законодательству.

В русле общего правила о соотношении общей и специальной нормы сформулирована ст. 10 закона, предусматривающая, что в случае противоречия между общими и индивидуальными условиями договора применяются индивидуальные условия договора потребительского кредита.

Закон называет и условия, которые не могут содержаться в договорах потребительского кредита (займа). К таковым относятся условия о передаче кредитору в качестве обеспечения исполнения обязательств по договору всей суммы потребительского кредита (займа) или ее части, о выдаче кредитором заемщику нового потребительского кредита (займа) в целях погашения имеющейся задолженности без заключения нового договора потребительского кредита (займа) после даты возникновения такой задолженности, об установлении обязанности заемщика пользоваться услугами третьих лиц в связи с исполнением денежных обязательств заемщика по договору потребительского кредита (займа) за отдельную плату. Такие запреты станут препятствием для навязывания заемщику обременительных условий. Вместе с тем в ч. 18 ст. 5 закона

все же предусматривается возможность обязать заемщика заключить другие договоры либо пользоваться услугами кредитора или третьих лиц за плату в целях заключения или исполнения договора потребительского кредита (займа) только при условии согласия заемщика, выраженного в письменной форме, и включения положения об этом в индивидуальные условия договора.

Ранее кредиторы, используя свое положение, взимали с заемщиков необоснованную плату за оказываемые ими услуги. Теперь же все операции по банковскому счету, открытому заемщику в соответствии с индивидуальными условиями договора потребительского кредита (займа), связанные с исполнением обязательств, включая открытие счета, выдачу заемщику и зачисление на счет заемщика потребительского кредита (займа), должны осуществляться кредитором бесплатно. Не допускается также взимание кредитором вознаграждения за исполнение обязанностей, возложенных на него нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также за услуги, оказывая которые, кредитор действует исключительно в своих интересах и в результате предоставления которых не создается отдельное имущественное благо для заемщика (ч. 17 и 19 ст. 5). Также бесплатно кредитор обязан рассмотреть заявление о предоставлении потребительского кредита и иные документы заемщика и произвести оценку его кредитоспособности.

Договор потребительского кредита как консенсуальный договор считается заключенным с момента, когда сторонами достигнуто соглашение по всем индивидуальным условиям, а договор потребительского займа как реальный — с момента передачи заемщику денежных средств.

Процедура заключения договора потребительского кредита (займа) достаточно скрупулезно урегулирована законом (ст. 7). Заемщик, согласившись присоединиться к общим условиям договора, формулирует индивидуальные условия и, получив текст договора, представленный ему кредитором, в течение пяти рабочих дней (договором может быть предусмотрен и больший срок) вправе сообщить о своем согласии на получение кредита. Если согласие выражается по истечении этого срока, договор считается незаключенным. При заключении договора стороны должны решить вопрос об обеспечении исполнения обязательства. Как правило, таким обеспечением выступает залог, поручительство, страхование. Зачастую условием выдачи кредита являет-



ся обязанность заемщика застраховать свою жизнь, здоровье, иной интерес, заложенное имущество. Законом предусматривается ответственность заемщика за неисполнение обязанности по страхованию вплоть до расторжения договора.

Если федеральным законом не предусмотрено обязательное заключение заемщиком договора страхования, кредитор обязан предложить заемщику альтернативный вариант потребительского кредита (займа) на сопоставимых условиях без обязательного заключения договора страхования.

Закон уделяет большое внимание форме договора потребительского кредита (займа). Установлена обязательная письменная форма, конкретизированы и дополнительные требования: предусмотренные в качестве существенных индивидуальные условия договора должны быть отражены в виде таблицы, форма которой предписывается нормативным актом Банка России, начиная с первой страницы договора, четким, хорошо читаемым шрифтом (ч. 12 ст. 5).

Сторонам предоставляется возможность отказаться от заключения договора потребительского кредита (займа). Кредитор вправе отказать гражданину в предоставлении кредита (займа) без объяснения причин, если закон не обязывает кредитора мотивировать отказ. Заемщик вправе отказаться от получения потребительского кредита (займа) полностью или частично, уведомив об этом кредитора до истечения установленного договором срока его предоставления. Уже после получения кредита заемщик также вправе в течение 14 календарных дней досрочно вернуть всю сумму потребительского кредита (займа) без предварительного уведомления кредитора с уплатой процентов за фактический срок кредитования (ч. 1, 2 ст. 11).

Таким образом, можно констатировать, что закон «О потребительском кредите (займе)» от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ содержит нормы, регулирующие порядок заключения договора кредитования, обеспечивающие защиту интересов заемщиков должным образом.

References

1. Ilyushina M.N. Novelly zakonodatel'stva o potrebitel'skom kreditovanii i grazhdansko-pravovoi mekhanizm professional'noi deyatel'nosti kollektorskich agentstv [Novels of Legislation on Consumer Lending and Civil and Legal Mechanism of Professional Activity of Collection Agencies]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2014, No. 8, p. 11-17.
2. Kirilin A.V., Sarnakov I.V. Novyi Federal'nyi zakon «O potrebitel'skom kredite (zaimе)» kak etap perekhoda na mezhdunarodnye standarty pravovogo regulirovaniya potrebitel'skogo kreditovaniya v Rossii [New Federal Law 'On Consumer Lending' as a Stage of Transition to International Standards of Legal Regulation of Consumer Lending in Russia]. *Yurist*, 2014, No. 14, p. 10-14.
3. Mikryukov V.A., Mikryukova G.A. Novoe v grazhdansko-pravovom regulirovanii potrebitel'skogo kreditovaniya [New in Civil and Legal Regulation of Consumer Lending]. *Advokat*, 2014, No. 3, p. 5-12.
4. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 28.06.2012 No. 17 On judicial proceeding of civil cases on disputes over consumer protection. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 2012, No. 9. (Item 3). (In Russ.)

ДЕМИДОВА Галина Степановна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского права и процесса юридического факультета, Южно-Уральский государственный университет. 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: kafedra.gp@mail.ru

DEMIDOVA Galina Stepanovna, Cand. Sc. Law, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law and Proceedings of the Faculty of Law, South Ural State University. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080, Russia. E-mail: kafedra.gp@mail.ru

For citation: **G. S. Demidova** Certain Aspects of Legal Regulation of Consumer Crediting *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 1 (49).2015. pp. 103—106.



Т. А. Зубкова

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ КАЧЕСТВО ТОВАРА

T. A. Zubkova

CIVIL AND LEGAL RESPONSIBILITY FOR IMPROPER PRODUCT QUALITY

Статья посвящена проблеме гражданско-правовой ответственности продавца за ненадлежащее качество товара. Автор рассматривает основные источники правового регулирования этих отношений, анализирует отдельные вопросы арбитражной практики.

В рамках работы дан анализ нормам права и практике их применения и выявлены существующие пробелы в законодательстве. Сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование правового регулирования отношений по применению мер гражданско-правовой ответственности продавца за поставку товара ненадлежащего качества. Автор рекомендует внести изменения в нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающие ответственность поставщика за поставку товара ненадлежащего качества.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, договор поставки, существенное условие, качество товаров, изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации.

The article is devoted to problems of legislative regulation of supplier's responsibility for inadequate quality of goods.

The author examines basic sources of legal regulation of such relations and analyzes several issues of arbitration practice.

Within the framework of the article the author gives the analysis of legal norms and practice of their application, as well as the analysis of the gaps in the existing in the legislation. Conclusions and suggestions aimed at the development of legislative regulation of goods' quality are given. The author recommends certain amendments in the norms of the Civil Code of the Russian Federation which regulate the problems of quality of goods.

Keywords: civil and legal responsibility, supply agreement, fundamental term, quality of goods, amendments in the Civil Code of the Russian Federation.

Актуальность исследования механизма применения мер гражданско-правовой ответственности определена функциональной нагрузкой этого правового института.

Одной из важных функций гражданско-правовой ответственности, как и любой другой ретроспективной юридической ответственности, является правосоставительная функция, проявляющаяся в возмещении имущественных прав потерпевшей стороны [2, с. 284].

Правовую основу регулирования вопросов гражданско-правовой ответственности за поставку товара ненадлежащего качества составляет гл. 25 [3], а также ст. 475 и 518 Гражданского кодекса Российской Федерации [4].

Наряду с вышеуказанными нормами к поставщику товара ненадлежащего ка-

чества можно предъявить требования о возмещении убытков на основании ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации, требования об уплате процентов за пользование чужими денежными средствами на основании ст. 395 Гражданского кодекса Российской Федерации, требования о выплате неустойки, а также о возмещении судебных расходов.

Безусловно, все названные выше нормы призваны обеспечить восстановление нарушенного права покупателя на приобретение товара надлежащего качества. В то же время эти нормы предусматривают ответственность, которая носит скорее компенсационный характер, поскольку направлены в основном на замену товара денежным эквивалентом.

Нельзя отрицать, что факт причинения убытков (особенно упущенной выгоды)





поставкой товара несоответствующего качества и их размер доказать достаточно трудно; сумма процентов за пользование чужими денежными средствами не всегда велика сама по себе либо вследствие уменьшения ее в порядке ст. 333 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Таким образом, применение этих норм не всегда в полной мере обеспечивает восстановление нарушенных прав покупателя, получившего товар ненадлежащего качества.

Изучение судебной практики за 2011—2013 годы показало, что значительная часть покупателей из вариантов, предложенных законодателем в ст. 475 Гражданского кодекса Российской Федерации, выбирает отказ от исполнения договора купли-продажи и требование от поставщика возврата уплаченной за товар денежной суммы — то есть предпочитает исполнению обязательства в натуре его исполнение в денежном выражении: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 11.06.2013 по делу № А22-1753/2012 [13], Постановление ФАС Северо-Западного округа от 17.05.2013 по делу № А56-58224/2011 [10], Постановление ФАС Северо-Западного округа от 11.12.2012 по делу № А05-4472/2012 [12], Постановление ФАС Центрального округа от 22.11.2012 по делу № А68-11880/2011 [14], Постановление ФАС Северо-Западного округа от 24.07.2012 по делу № А05-3280/2011 [11], Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 03.05.2012 по делу № А11-6255/2010 [9].

Вместе с тем Комитет по промышленной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в своем докладе [7] определил, что целью промышленной политики России является обеспечение динамичного развития страны, роста благосостояния ее граждан и конкурентоспособности отечественных производителей, что достигается путем выполнения задачи эффективного производства товаров и услуг российскими производителями в нужном количестве и должного качества, а также занятия российскими производителями существенных позиций на внешних рынках.

Определяя концепцию промышленной политики Ростовской области до 2020 года, администрация Ростовской области также установила, что целями промышленной политики являются повышение конкурентоспособности промышленности, повышение эффективности промышленного производства, обеспе-

чение устойчивого роста промышленного производства [6].

Достижение указанных целей и выполнение задач невозможно без повышения качества производимых товаров. Следовательно, законодатель должен использовать все возможные способы правового регулирования, чтобы стимулировать производство товаров соответствующего качества, а также побуждать изготовителей к постоянному повышению его уровня.

В связи с изложенным автор согласен с А. С. Пановой [8], которая подчеркивает, что, общая политика законодателя должна быть направлена на установление приоритета реального исполнения договора.

Норма, закрепленная в п. 1 ст. 518 Гражданского кодекса Российской Федерации, исключает применение последствий передачи покупателю товаров ненадлежащего качества, предусмотренных ст. 475 указанного кодекса, в случае, когда поставщик без промедления заменит поставленные товары товарами надлежащего качества, т. е. осуществит замену в самый короткий срок, возможный при обязательствах конкретного случая. При этом поставщику предоставлено право осуществления замены товаров без согласия покупателя [5].

Как верно отмечает В. А. Белов [14], обязательства поставщика товаров ненадлежащего качества, установленные ст. 475 Гражданского кодекса Российской Федерации, являются факультативными, поскольку могут быть прекращены согласно п. 1 ст. 518 ГК РФ путем их немедленной замены товарами надлежащего качества. Такая замена не просто прекращает охранительное правоотношение, возникшее из нарушения договора поставки, но и бесследно устраняет его — приводит к такой (с точки зрения своих правовых последствий) ситуации, как будто нарушения обязательства вовсе и не было.

Таким образом, названную норму можно расценивать как некий стимул для поставщика исполнить обязательство в натуре. Незамедлительно исполнив обязательство надлежащим образом, поставщик, например, избавляет себя от возмещения расходов покупателя на устранение недостатков товара, которые (расходы) в силу различных обстоятельств могут быть значительно больше расходов самого поставщика на такое устранение. Наряду с этим, очевидно, покупатель не предъявит такому поставщику требования о выплате процентов за пользование чужими денежными средствами.

Анализ договоров одного из крупных промышленных предприятий Ростовской области, заключающего договоры с контрагентами из различных регионов России, показал, что подавляющее большинство предприятий, определяя ответственность сторон, используют фразу «Стороны несут ответственность согласно действующему законодательству».

Система мер гражданско-правовой ответственности поставщика за поставку товара несоответствующего качества может быть представлена схематично (рис. 1).

В свою очередь действующее законодательство, как выявлено выше, не в полной мере стимулирует производителей на выпуск товаров надлежащего качества и исполнение обязательства по поставке в натуре.

В этой связи предлагается следующая классификация ответственности поставщика за поставку товара ненадлежащего качества и следующие изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации.

1. Деление ответственности поставщика за поставку товара ненадлежащего качества в зависимости существенности дефекта товара.

Здесь сразу следует сказать, что законодатель, предусматривая различные меры гражданско-правовой ответственности поставщика, использует понятие «существенное нарушение требований к качеству товара».

Очевидно, что понятие «дефект товара» и понятие «нарушение требований к качеству товара» не тождественны. Дефект товара подразумевает, что качество товара не отвечает предъявляемым к нему требованиям. В свою очередь, под существенным дефектом товара правильно было бы понимать такой дефект, который препятствует незамедлительному использованию товара по назначению (то есть который не позволяет покупателю сразу после получения товара приступить к реализации своего права на использование товара).

Нарушение же требований к качеству товара может выражаться как в самом наличии дефекта (или нескольких дефектов) товара, так и в выявлении этого дефекта неоднократно, проявлении вновь после его устранения, в наличии дефектов различных партий товара.

Иными словами, понятие «нарушение требований к качеству товара» более широкое, чем понятие «дефект товара».

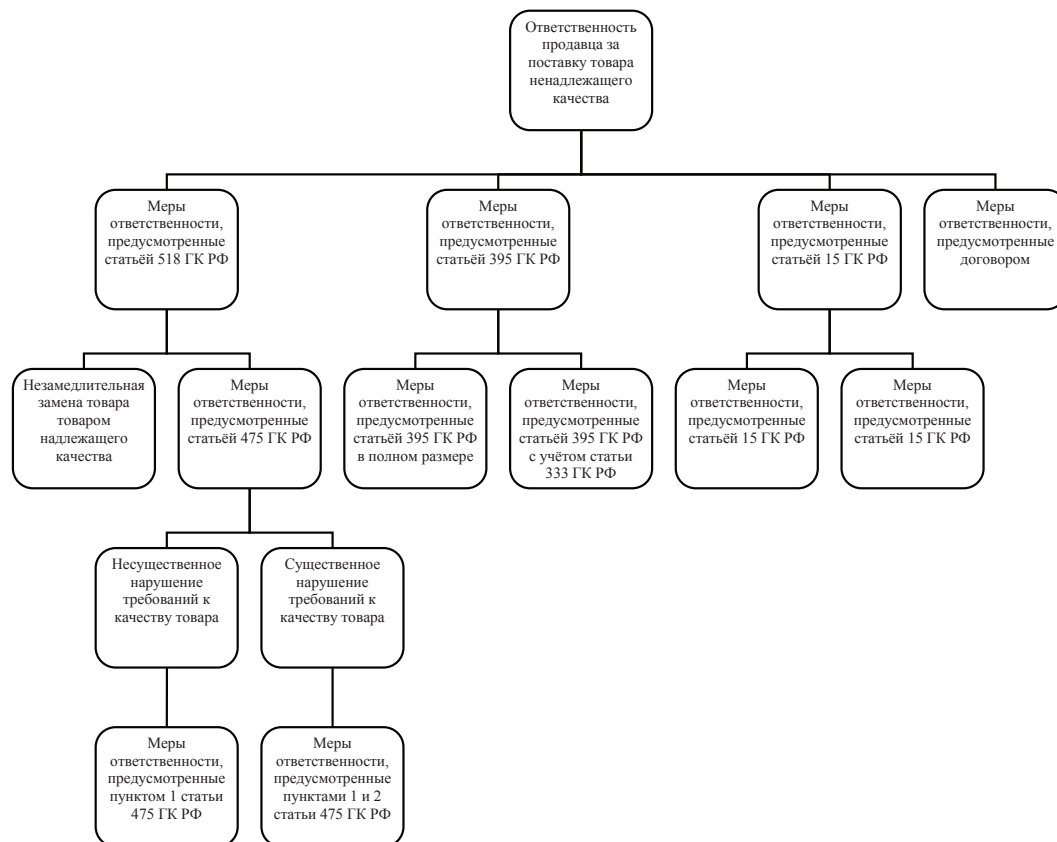


Рис. 1. Система мер гражданско-правовой ответственности поставщика за поставку товара несоответствующего качества





По мнению автора, целесообразно в законе определить понятие дефекта и существенного дефекта товара и использовать эти понятия при установлении мер гражданско-правовой ответственности поставщика за поставку товара ненадлежащего качества.

Законодатель уже идет по этому пути, о чем свидетельствуют п. 1 и 2 ст. 475 Гражданского кодекса Российской Федерации. Так, в случае существенного нарушения требований к качеству товара покупателю предоставляется более широкий перечень вариантов поведения, которого он вправе требовать от поставщика (кроме требований, предусмотренных п. 1 указанной статьи, возможны и требования, указанные в п. 2).

Исходя из того понимания существенного нарушения, которое дает законодатель, следует, что при обнаружении таких недостатков, которые могут быть устранены без несоразмерных расходов и затрат времени, не выявляются неоднократно, не проявляются вновь после их устранения, покупатель не вправе требовать замены товара либо отказаться от исполнения договора.

С одной стороны, такой подход способствует сокращению количества случаев неисполнения обязательства в натуре.

С другой стороны, у покупателя не всегда имеется возможность решить проблему, используя те варианты, которые предоставлены ему п. 1 ст. 475 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Использование законодателем такого оценочного понятия, как «разумный срок», может привести к спору покупателя и поставщика относительно того, можно ли отнести нарушение условия о качестве товара к существенному нарушению, и, как следствие, — к спору относительно наличия или отсутствия у покупателя возможности требовать замены товара.

Поэтому представляется целесообразным предоставить покупателю объем всех этих прав в любых случаях нарушения поставщиком требований к качеству товара либо, по крайней мере, позволить покупателю требовать замены товара не только в случае обнаружения существенного дефекта товара.

2. Деление ответственности поставщика за поставку товара ненадлежащего качества в зависимости от срока устранения поставщиком дефекта товара.

Такое деление также использует законодатель. Как указано ранее, ст. 518 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает два варианта

развития ситуации: либо незамедлительная замена товара продавцом, либо возникновение у продавца обязанности поступить так, как от него требует покупатель, исходя из вариантов, предусмотренных ст. 475 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Понятие «незамедлительной замены», как и любое другое оценочное понятие, как правило, вызывает разногласия сторон.

Во избежание таких разногласий представляется полезным предусмотреть в законе конкретный срок, замена товара в течение которого освободит продавца от последствий, предусмотренных ст. 475 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Также в целях реализации принципа приоритета реального исполнения договора возможно в ст. 518 Гражданского кодекса Российской Федерации закрепить норму, в соответствии с которой продавец в таких случаях освобождается от обязанности уплаты покупателю процентов за пользование чужими денежными средствами по ст. 395 Гражданского кодекса Российской Федерации за соответствующий период.

3. Деление ответственности поставщика за поставку товара ненадлежащего качества в зависимости от однократности или повторного нарушения требований к качеству товара.

Действующее законодательство не предусматривает различий в мерах ответственности поставщика в случае однократного нарушения требований к качеству товара и в случае допущения поставщиком подобного нарушения повторно. Представляется, что в п. 2 ст. 475 Гражданского кодекса Российской Федерации речь идет о тех случаях, когда один и тот же дефект на одном и том же объекте выявляется неоднократно либо проявляется вновь после его устранения.

На практике несоблюдение поставщиком требований к качеству товара может выражаться, например, в неоднократном допущении дефектов товара из разных партий в ходе исполнения долгосрочного договора. Для повышения ответственности поставщика за качество поставляемого товара можно в Гражданском кодексе Российской Федерации предусмотреть более строгую меру ответственности в случае повторного или неоднократного нарушения требований к качеству товара.

4. Деление ответственности поставщика за поставку товара ненадлежащего качества в зависимости от выполнения впоследствии обязательства в натуре или в денежном эквиваленте.

Норма, которая бы делила ответственность поставщика таким образом, в законе нет. Однако представляется, что подобная норма (например, право покупателя в таких случаях отказаться от исполнения договора купли-продажи и потребовать возврата уплаченной за товар денежной суммы в двукратном размере) была бы действенной и способствовала выполнению поставщиками обязательства в натуре.

Таким образом, действующее законодательство позволяет назвать следующие факторы, влияющие на ответственность поставщика за качество товара:

- существенность дефекта товара;
- срок устранения нарушения требований к качеству товара.

В целях правового обеспечения качества товаров предлагается ответственность поставщика поставить в зависимость еще от двух факторов:

- количество нарушений требований к качеству товара, допущенных в ходе исполнения договора;
- исполнение впоследствии обязательства в натуре или в денежном эквиваленте.

References

1. Belov V.A. Fakul'tativnye obyazatel'stva [Elective Responsibilities]. *Vestnik grazhdanskogo prava*, 2011, No. 3, p. 4-60.
2. Vlasov V.I., Vlasova G.B., Denisenko S.V. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Rostov on Don. Feniks Publ., 2013. 332 p.
3. Civil Code of the Russian Federation (Part 1) as of 30.11.1994 No. 51-FZ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/gkrf1/>
4. Civil Code of the Russian Federation (Part 2) as of 26.01.1996 No. 14-FZ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/gkrf2/>
5. Kosobrodov V.M. Osobennosti otvetstvennosti storon po dogovoru postavki [Peculiarities of Responsibility of Parties in Supply Agreement]. *Advokat*, 2011, No.10, p. 64-69.
6. Decision of the Administration of Rostov region as of 13.05.2011 No. 260 On establishment of the concept of industrial policy of Rostov region till 2020. URL: <http://special.donland.ru/Default.aspx?pageid=100425>
7. On industrial policy of the Russian Federation. URL: <http://www.prompolit.ru/90976>
8. Panova A.S. O sovershenstvovanii norm Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii o kachestve tovarov, postavlyaemykh po dogovoru [On Improvement of the Civil Code of the Russian Federation on the Quality of Goods Delivered by the Agreement]. *Rossiiskaya yustitsiya*, 2013, No. 3, p. 15-18.
9. Decision of the Federal Antimonopoly Service of Volgo-Vyatsky District as of 03.05.2012 on case No. A11-6255/2010. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=AVV;n=51436>
10. Decision of the Federal Antimonopoly Service of North-West District as of 17.05.2013 on case No. A56-58224/2011. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ASZ;n=146177>
11. Decision of the Federal Antimonopoly Service of North-West District as of 24.07.2012 on case No. A05-3280/2011. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ASZ;n=135529>
12. Decision of the Federal Antimonopoly Service of North-West District as of 11.12.2012 on case No. A05-4472/2012. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ASZ;n=140596>
13. Decision of the Federal Antimonopoly Service of North-West District as of 11.06.2013 on case No. A22-1753/2012. URL: <http://base.garant.ru/40640574/>
14. Decision of the Federal Antimonopoly Service of Central District as of 22.11.2012 on case No. A68-11880/2011. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ACN;n=74448>

ЗУБКОВА Тамара Анатольевна, аспирант, Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Россия, 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70. E-mail: director@uriu.ranepa.ru

ZUBKOVA Tamara Anatolievna, PhD student of Federal State Budgetary Institution of Higher Professional Education 'Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 70, Pushkinskaya Str., 344002, Russia. E-mail director@uriu.ranepa.ru

For citation: T. A. Zubkova Civil and Legal Responsibility for Improper Product Quality *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 1 (49). 2015. pp. 107–111.



В. В. Пучкова

ПРОБЛЕМЫ СТРАХОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКОВ

V. V. Puchkova

PROBLEMS OF PROFESSIONAL LIABILITY INSURANCE OF HEALTH WORKERS

В статье исследуются проблемы страхования профессиональной ответственности медицинских работников. Проанализирована зарубежная практика страхования профессиональной ответственности при предъявлении гражданских исков к медицинским работникам с требованиями выплаты денежной компенсации за причиненный ущерб в результате некачественного оказания медицинской помощи. Рассмотрена программа по возмещению ущерба без отыскания виновного в причинении вреда и проанализированы способы ее реализации. С целью выяснения последствий врачебных ошибок проведен сравнительный анализ спонтанных сообщений о неблагоприятных последствиях в результате оказания медицинской помощи.

Ключевые слова: страхование профессиональной ответственности медицинских работников, гражданский иск, компенсации, возмещение ущерба, охрана здоровья, медицинская помощь.

This article studies the problems of professional liability insurance of health workers. The author analyzes foreign practice of professional liability insurance upon bringing of civil suits to health professionals with monetary compensation demand for the damage caused as a result of poor medical care. The article also considers the program of compensation of damage without finding the person guilty in causing harm and analyzes ways to implement it. In order to clarify the effects of medical malpractice the author carries out comparative analysis of spontaneous reports on adverse effects as a result of medical care.

Keywords: professional liability insurance of health workers, civil suit, compensation, reparation, health and medical care.

Во многих зарубежных странах широко используется практика страхования профессиональной ответственности при предъявлении гражданских исков к врачам с требованиями выплаты денежной компенсации за причиненный ущерб.

При необходимости выплаты компенсаций, достигающих больших сумм? используются различные системы страхования профессиональной ответственности врачей, так как обычный медицинский работник не сможет самостоятельно за счет своих личных средств возместить причиненный пациенту ущерб. Для страхования профессиональной ответственности медицинского работника оформляется специальный полис, где указаны основные и дополнительные условия страхования. На основании этого полиса страховая компания гарантирует защиту медицинскому работнику, которая заключается в охра-

не его интересов в судебных процессах и выплате компенсаций по тем искам, которые могут быть ему предъявлены. В настоящее время популярны общества взаимного страхования за счет членских взносов ее участников.

В США в 1988 г. страховой взнос частнопрактикующего врача в среднем по стране составлял 15 900 долл. за год; при этом наибольшими были взносы акушеров-гинекологов — 35 300 долл. (в отдельных районах страны они даже превышали 100 000 долл.), а самые низкие взносы выплачивали психиатры — 4400 долл. Взносы по страхованию ответственности врачей растут быстрее, чем их доходы, и составляют около 4% среднего дохода практикующего врача [1].

Такой рост взносов на страхование привел к удорожанию медицинского обслуживания, медицинские работники в



своей практике стали все больше применять и назначать дорогостоящие процедуры, и стали отказываться от использования обычных приемов, связанных со значительным риском. Это делается для того, чтобы избежать обвинения в свой адрес из-за недостаточной внимательности к пациентам. Однако все это не способствует повышению качества медицинской помощи.

В связи с этим возникает проблема по спорному вопросу выплаты компенсации. Необходимо решить, кто и в каких случаях, будет ее выплачивать: страховая компания, система социального страхования либо фонды компенсации ущерба пациентам, финансируемые взносами врачей и (или) пациентов, или государство. Например, правительство Великобритании в 1990 году для снижения медицинским работникам размера растущих взносов за полисы по страхованию профессиональной ответственности, ввело государственную систему страхования ответственности, которая охватывает врачей (за исключением семейных) и стоматологов, работающих в больницах и других медицинских учреждениях общественного сектора здравоохранения. Эта система позволяет конкретизировать плательщиков, а именно медицинских учреждений, по выплате компенсаций за ущерб, причиненный при медицинском вмешательстве.

В нашей стране практически все споры о возмещении ущерба, понесенного в результате медицинского вмешательства, разрешаются в судебном порядке. Необходимо отметить, что такой способ разрешения споров о возмещении ущерба определяется достаточно сложной и длительной процедурой судебного разбирательства и эмоциональным напряжением обеих сторон судебного процесса, то есть врача (ответчика) и администрации медицинского учреждения. Есть примеры практики юридической и судебно-медицинской оценки неблагоприятных исходов оказания медицинской помощи, которые свидетельствуют, что в 33—58% случаев неудовлетворенности пациента медицинским обслуживанием при последующей экспертизе медицинская помощь оценивается как надлежащая. В зарубежной медицинской практике доля подобных случаев составляет от 53 [7] до 59% [8]. В то же время многих из этих инцидентов можно было бы избежать, освободив персонал лечебно-профилактических учреждений от неудовлетворенного разрешения конфликта в суде, а судебно-медицинских экспертов — от сложной

процедуры оценки качества медицинской помощи [5].

Следует отметить, что для пострадавшего является затруднительным определение виновных и доказательство их вины. Поэтому за рубежом для облегчения пациентам доказательств вины от медицинского вмешательства широко используется система возмещения ущерба, и при этом нет необходимости отыскивать виновных в этом. Эта система основывается на концепции ответственности без вины (no fault liability). Впервые такая система была введена в Новой Зеландии в начале 1970-х годов, где она действует как разновидность социального страхования. Данная система не подменяет страхование профессиональной ответственности медицинских работников, а наоборот, дополняет и способствует удовлетворению интересов пациента.

В законах Новой Зеландии о компенсации лицам, пострадавшим при несчастных случаях, оговорено, что к ним относятся и жертвы несчастных случаев при медицинском вмешательстве, включая хирургическое и стоматологическое обслуживание и оказание первой медицинской помощи. В случае понесенного ущерба в результате несчастного случая жалоба рассматривается Новозеландской корпорацией по компенсации при несчастных случаях. Корпорация отклоняет жалобу в том случае, если ущерб получен в результате халатности медицинского работника. Тогда пациент имеет право обращаться за компенсацией в судебные органы. В данном случае будет использоваться практика страхования профессиональной ответственности медицинских работников [8]. Многие страны обратились к данной концепции. Это, например, Швеция, Финляндия и Норвегия. Однако следует отметить, что в Швеции и Норвегии подход к концепции ответственности без вины не был закреплен на законодательном уровне, а лишь основывался на соглашениях между страховыми компаниями и медицинскими учреждениями. На законодательном уровне концепция ответственности без вины впервые в Европе стала применяться в Финляндии с 1987 года. В соответствии с законом пациенту при возникновении ущерба, причиненного в результате медицинского вмешательства или отсутствия медицинской помощи, выплачивается компенсация. Этот закон сформировал систему страхования ответственности без доказательства вины причинителя вреда. Реализация программы по возмещению ущерба без отыскания виновного в причинении вреда позволит



обеспечить защищенность врача и пациента. Поэтому она нашла активную поддержку у медицинской общественности многих стран.

По результатам исследований неблагоприятных исходов медицинской помощи в США создан электронный банк данных [6]. Аналогичные исследования ведутся во Франции и некоторых других странах.

В России в середине 90-х годов XX в. появилось страхование профессиональной ответственности представителей многих специальностей. Следует отметить, что страхование профессиональной ответственности врачей является добровольным. Работодатели чаще всего частных клиник берут на себя ответственность по добровольному страхованию своих медицинских работников. Тем не менее, в нашей стране количество таких организаций незначительно, наблюдается всего лишь чуть больше 10% застрахованных медицинских учреждений, а среди государственных этот процент еще меньше. Например, это стоматологические кли-

ники, родильные дома, и некоторые поликлиники с предоставлением платных медицинских услуг [2].

Введение обязательного страхования ответственности медицинских работников позволит обеспечить реальную защиту прав и свобод в сфере охраны здоровья. Для этого необходимо организовать работу по просвещению граждан об их правах в данной сфере, которая будет способствовать борьбе с правовым нигилизмом [4, с. 330]. Причем обучение в правовом поле следует проводить не только среди граждан, но и должностных лиц органов управления в медицинской сфере, руководителей медицинских организаций, а также должностных лиц государственных органов, осуществляющих полномочия по защите прав и свобод в сфере охраны здоровья. При этом необходимо активизировать проведение занятий со стороны должностных лиц всех органов власти, направленных на повышение правовой культуры населения.

References

1. Zhilinskaya E.P., Zhilyaeva E.P. Avtonomizatsiya uchrezhdenii zdravookhraneniya: zarubezhnyi opyt i ego uroki [Automation of Healthcare Facilities: Foreign Experience and its Lessons]. *Zdravookhranenie*, 2006, No. 11, p. 53-57.
2. Igbaeva I.G. Perspektivy razvitiya strakhovaniya professional'noi otvetstvennosti vrachei i drugikh meditsinskikh rabotnikov [Perspectives of Development of Insurance of Professional Responsibility of Doctors and Other Medical Staff]. *Sotsial'noe i pensionnoe pravo*, 2007, No. 2, p. 37-39.
3. Federal law as of 29.11.2010 No. 326-FZ On compulsory health insurance in the Russian Federation. *Rossiiskaya gazeta*, 2010, No. 274, December 3.
4. Rayanov F.M. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Ufa, 2010.
5. Bruce C.V. *Journal of the American Medical Association*, 1995, v. 273, N 10, p.766-771.
6. Duguent A.M. et al. De medicine Legal. *Droit Medical*, 1995, v. 38, N 4, p. 281-287.
7. Reid W.K. *Health Bulletin*, 1995, v. 53, N 6, p. 349-352.
8. World Congress on Medical Law, 9th. — Gent (Belgium), 1991, v. 1.

ПУЧКОВА Виктория Викторовна, канд. юрид. наук, доцент кафедры общепрофессиональных и правовых специальных дисциплин, Смоленский филиал, Международный юридический институт. 214004 г. Смоленск, ул. Октябрьской революции, д. 1. E-mail: viktoriya-puchko@mail.ru

PUCHKOVA Victoria Viktorovna, Cand. Sc. Law, Associate Professor of the Department of General Professional and Legal Special Disciplines of Smolensk branch of International Institute of Law. 1, Oktyabrskoy Revolyutsii Str., 214004, Smolensk. E-mail: viktoriya-puchko@mail.ru

For citation: V. V. Puchkova Problems of Professional Liability Insurance of Health Workers *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 112—114.*





УДК 342.9.03

Н. В. Ефимов

РАЗРАБОТКА, ПРИНЯТИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРНЫХ АКТОВ: ПРОБЛЕМА АДАПТАЦИИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

N. V. Efimov

DEVELOPMENT, ADOPTION AND IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL ACTS: PROBLEM OF ADAPTATION OF FOREIGN EXPERIENCE

В статье на основании обобщения и анализа мирового опыта выделены отличительные особенности и преимущества зарубежных систем административно-процедурного регулирования. Автором проанализированы проблемы административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти в России и доказана возможность реализации в отечественной практике опыта разработки, принятия и реализации единого законодательного акта, регламентирующего административные процедуры.

Внедрение вышеуказанных предложений позволит создать предпосылки для упорядочения национальной системы административно-процедурного регулирования за счет снятия излишних административных барьеров и ограничений.

Ключевые слова: административные процедуры, административные ограничения, административный регламент.

The article highlights features and advantages of foreign systems of administrative and procedural regulation on the basis of compilation and analysis of international experience. Problems of administrative and procedural regulation of executive authorities in Russia have been revealed. The author proves the acceptability of the implementation of foreign experience in domestic practice in the development, adoption and implementation of uniform statutory act which governs administrative procedures.

Implementation of the above mentioned proposals would create the preconditions for regulating the national system of administrative and procedural regulation by removing unnecessary administrative barriers and restrictions.

Keywords: administrative procedures, administrative limitations, administrative regulations.

Новые стратегические цели и задачи долгосрочного государственно-правового строительства предусматривают необходимость модернизации целей и задач административно-правового регулирования, совершенствования правовых средств их достижения.

Поступательное развитие административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти в современной России обусловило появление множества законодательных и подзаконных нормативных правовых актов разных уровней, состав-





ляющих в настоящее время правовую основу административно-процедурных отношений. Отдельные административно-процедурные нормы содержатся в Федеральных законах от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг» [6], от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5], Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.97 г. № 1009 (с изменениями на 17.02.2014 года) [13], Постановлении Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 (ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [12] и др. В субъектах РФ разработаны и приняты многочисленные нормативные правовые акты, регулирующие принятие и реализацию административных регламентов [8; 9].

В настоящее время в России сформировалась целая система административных регламентов, структуру которой составляют четыре элемента.

1. Регламенты межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, определяющие порядок совместного исполнения государственных функций несколькими органами исполнительной власти двух видов: регламенты взаимодействия несоподчиненных органов как альтернатива административным соглашениям, утверждаемые совместным приказом; регламенты взаимодействия федерального органа исполнительной власти с подведомственными и территориальными органами.

2. Регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

3. Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

4. Должностные регламенты государственных гражданских служащих.

Важно отметить, что административный регламент как нормативный правовой акт органов исполнительной власти не упоминается в Общероссийском классификаторе управленческой документации [10], Государственном стандарте РФ — ГОСТ Р 6.30-2003 [1], Указе Прези-

дента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. от 28.06.2005) «О классификаторе правовых актов» [11], а также вышеуказанных Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Не содержат административный регламент как нормативный правовой акт органов исполнительной власти субъектов РФ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ, конституции и уставы субъектов РФ.

Данное состояние правового регулирования негативно влияет на эффективность административно-процедурной деятельности и создает предпосылки нарушения прав и обязанностей участников административно-процедурных отношений.

Важность административных регламентов и схожесть решаемых ими задач в системе административно-процедурного регулирования обусловили интерес законодателя к разработке общего акта, регламентирующего статус административных регламентов. В течение последних десяти лет было разработано только три официальных законопроекта, направленных на принятие федерального закона «Об административных процедурах» [3; 4; 7]. В инициации и разработке законопроектов принимали участие и различные национальные фонды и организации (например, Фонд «Конституция»).

Авторы данных законопроектов предлагали регламентировать процедуру принятия органами государственной власти решений по различным вопросам в сфере государственного управления. Действия, осуществляемые административными органами в распорядительном порядке на основе властных полномочий, предлагалось совершать в строго определенном процессуальном порядке, как, например, это предусмотрено процедурой судебного разбирательства.

Однако ни один из вышеуказанных законопроектов до сих пор не получил статус закона. Законопроекты получили отрицательные отзывы Правительства РФ и профильного комитета Государственной Думы РФ по причине того, что значительный объем правоотношений, на которые предлагалось распространить данные законопроекты, регламентированы действующим законодательством (основы регулирования административно-процедурных отношений заложены в различных кодексах Российской Федерации).

Современное состояние системы административно-процедурного регулирования в России и необходимость

ее совершенствования актуализируют исследование специфики мирового опыта административно-процедурного регулирования, имманентно присущих ему особенностей и преимуществ, а также целесообразности его адаптации в России.

В мировой административной практике административные процедурные акты приняты во многих странах. Их разработка преследовала две основные цели: повышение эффективности администрации всех уровней и доступ к административному правосудию.

В практике стран англо-саксонской правовой системы процесс принятия аналогичных актов занял довольно длительное время. Так, Административный процедурный акт США (Administrative Procedure Act (APA) начал разрабатываться по инициативе Ф. Д. Рузвельта в 1933 г., и все же был принят лишь спустя 13 лет — 11 июня 1946 г. [17, р. 127]. При этом сложность разработки подобных нормативных актов особо подчеркивалась американским законодателем: во введении (legislative history) к Административному процедурному акту указано, что Конгресс десять лет собирал предложения об общем статусе административных процедур, приняв десять или более (так, в тексте — «tenormore») биллей об упорядочении административного законодательства и процедуры [14].

Отказ от кодификации имеющихся административно-процедурных норм в пользу доработки отдельных нормативных правовых актов, в которых они содержатся, как представляется, не соответствует:

— мировой тенденции развития административно-процедурного регулирования — специальные законы «Об административных процедурах» приняты во многих странах — Австрии (1928), Венгрии (1956), Германии (1953, 1976), Польше (1960), США (1946), Франции (1956), Швейцарии (1968), Чехии (1955), Японии (1993), Финляндии (2003) и др., в том числе государствах — членах СНГ (Республиках Казахстан, Беларусь, Таджикистан, Узбекистан, Армения, Кыргызстан);

— российской административно-правовой традиции, берущей начало от Генерального регламента Петра I 1720 года как общего свода административных процедур;

— основным целям дальнейшего совершенствования административно-процедурного регулирования, эффективность которого, по признанию большинства специалистов, значительно повысится

при принятии федерального закона об административных процедурах.

В качестве примера оформления федерального закона об административных процедурах может служить структура Административно-процессуального закона США, в которой определяется способ разработки правил и предписаний административных процедур и устанавливается регламент действий для государства и федеральных судов. Сегодня АРА применяется как для федеральных исполнительных ведомств, так и для независимых агентств. Сенатор П. Маккарран обоснованно назвал АРА «Биллем о правах сотен тысяч американцев, чьи дела контролируются, но не регулируются» органами федерального правительства [15, р. 39]. В то же время федеральный АРА не требует осуществления систематического контроля, а действует как модель, что вполне целесообразно в федеративном государстве. Необходимо отметить, что в США на основе АРА во многих штатах приняты самостоятельные законы.

В европейском административном праве наиболее характерными являются Правила административных процедур *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, принятые в Германии в 1977 году. В них урегулированы основные административные процедуры федерального правительства. *VwVfG* служат для обеспечения принципа верховенства закона государственным органом, а также содержат инструкции для любого административного процесса. Цель *VwVfG* — расширение правовой защиты граждан от произвола власти. *VwVfG* применяется во всей государственной административной деятельности федеральных ведомств, а также федеральных органов государственной власти.

Пункт 35 *VwVfG* определяет административный акт как наиболее распространенную форму действий государственного управления, возникающую в отношении гражданина. Определение, содержащееся в п. 35, подчеркивает особенности административного акта как официального в сфере публичного права для решения конкретного дела с обязательным вступлением в силу [16]. В связи с тем, что Германия — федеративное государство, *VwVfG* создает основу для создания федеральными землями своей законодательной базы осуществления административных процедур, в рамках соответствия федеральному законодательству. Исходя из этого, параллельно с *VwVfG* действуют и правила административных процедур земель, которые по своему содержанию во многом совпада-



ют [2]. Однако некоторые субъекты федерации, например, Берлин, применяют федеральные правила административных процедур.

Несомненно, механический перенос одной, даже успешно функционирующей модели административно-процедурного регулирования, в условия другой страны невозможен.

Полагаем, однако, что необходимо обратить внимание на обширный зарубежный опыт XX—XXI веков по разработке, принятию и успешной реализации единых (кодифицированных) актов административно-процедурной регламентации с целью некоторых, вполне оправданных, перспективных заимствований.

На наш взгляд, положения VwVfG в большей степени соответствуют категориально-понятийному аппарату российского административного права, сферы применения законодательства об административных процедурах и российской законодательной технике.

В этой связи предложения ряда российских законодателей о разработке и принятии закона «Об административных процедурах» считаем в целом своевременным и верным, особенно в аспекте ограничения произвольного и неправомерного должностного поведения и «усмотрения» государственных служащих. Представляется, что принятие данного закона в значительной степени направлено на достижение одной из основных целей административной реформы — снижение административных барьеров и снятие административных ограничений.

Административные регламенты и соответствующие процедуры могут сыграть важную роль в деле повышения эффективности государственного управления, усиления защиты прав и интересов граждан, а также борьбы с коррупцией.

Разработка и принятие основополагающего акта административно-процедурной регламентации означали бы завершение определенного этапа затянувшейся административной реформы.

References

1. All-Union State Standard R 6.30-2003 Unified systems of documentation. Unified system of organizational and administrative documentation. Requirements for execution of paper work. Moscow. Izdatel'stvo standartov Publ., 2003.
2. Dmitriev S.N. Regional'nye urovni administrativnogo protsesssa v Germanii [Regional Levels of Administrative Proceedings in Germany]. *Vestnik Voronezhskogo instituta Ministerstva vnutrennikh del Rossii*, 2012, No. 3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-urovni-administrativnogo-protsesssa-v-germanii>
3. Draft law as of 16.03.2004 No. 28350-4 On administrative procedures. (In Russ.)
4. Draft federal law as of 28.02.2001 No. 64090-3 On administrative procedures. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=30180>
5. Federal law as of 06.10.1999 № 184-FZ On general principles of organization of legislative and executive bodies of state power of constituent units of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1999, No. 42, Art. 5005; 2014, No. 11, Art. 1093. (In Russ.)
6. Federal law as of 27.07.2010 No. 210-FZ On organization and rendering state and municipal services. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2010, No. 31, Art. 4179. (In Russ.)
7. Draft law as of 16.01.2003 No. 284733-3 On fundamentals of administrative procedures (In Russ.)
8. Decision of the Government of Moscow as of 21.02.2012 No. 59-PP On the establishment of the administrative regulation of rendering the state service of licensing of retail sales of alcohol. *Vestnik Mera i Pravitel'stva Moskvy*, 2012, No. 13. (In Russ.)
9. Decision of the Governor of St. Petersburg as of 25.10.2013 No. 61-pg On the establishment of the administrative regulation of rendering a state service by the Healthcare Committee. *Vestnik Administratsii Sankt-Peterburga*, 2013, No. 11. (In Russ.)
10. All-Russia classifier of administrative documentation OK 011-93. Moscow. Izdatel'stvo standartov Publ., 1995. (In Russ.)
11. Decree of the President of the Russian federation as of 15.03.2000 No. 511 On classificatory of legal acts. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2000, No. 12, Art. 1260. (In Russ.)
12. Decision of the Government of the Russian Federation as of 16.05.2011 No. 373 On development and acceptance of administrative regulations of executing state function and administrative regulations of rendering state services. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2011, No. 22, Art. 3165; 2014, No. 5, Art. 506. (In Russ.)
13. Decision of the Government of the Russian Federation as of 13.08.97 № 1009 Rules of preparation of statutory acts of federal bodies of executive power and their



state registration. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1997, No. 33, Art. 3895. (In Russ.)

14. Administrative Procedure Act. Report of the House Judiciary Committee No. 1989, 79th Congress, 1946. p. 296.

15. Jerome E., Pat McCarran E. Political Boss of Nevada. University of Nevada Press, 1982.

16. Kopp F., Ramsauer U. *VwVfG. Kommentar* 12. Auflage. München, 2011, Verlag C.H. Beck: § 35 No. 65; § 35 No. 70; § 35 No. 118; § 35 No. 124.

17. Shepard G. Fierce Compromise: The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics. *Nw. U. L. Rev.*, 1996, 1557.

ЕФИМОВ Никита Владимирович, аспирант, Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1. E-mail: env.aspirans@gmail.com

EFIMOV Nikita Vladimirovich, PhD student of the Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation. E-mail: env.aspirans@gmail.com

For citation: **N. V. Efimov** Development, Adoption and Implementation of Administrative Procedural Acts: Problem of Adaptation of Foreign Experience
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 115–119.



В. А. Коновалов

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ НА ПУТИ ЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫМИ СРЕДСТВАМИ

V. A. Konovalov

PROBLEMS OF CORRUPTION CONTROL IN THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICE AS AN OBSTACLE TO ITS REGULATION BY ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS

Административно-правовая основа противодействия коррупции одним из своих оснований имеет гражданско-правовую, административную ответственность. Указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129 было принято решение об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Однако названный Указ утратил силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года № 815 и образованием Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Подготовленные рабочей группой предложения в законодательстве не были реализованы. По мнению экспертов, «Анализ практики формирования антикоррупционного законодательства и законодательства экономического блока в последние 15 лет указывает на признаки саботажа неоднократно выраженной воли высшего политического руководства страны на создание системных правовых основ борьбы с коррупцией и теневой экономикой» [11, с. 15].

Ключевые слова: коррупция, государственная служба, административно-правовых средств, рабочая группа законодательством, правонарушение мониторинга.

On of the fundamentals of administrative and legal framework for corruption control is civil and administrative responsibility. By the decree of the President of the Russian Federation as of February 3, 2007, No. 129 a decision on the establishment of the interdepartmental working group was made in order to prepare proposals for implementation of provisions of Convention of the United Nations in the legislation of the Russian Federation against corruption and the Council of European Convention on criminal liability for corruption. However, the abovementioned Decree ceased to be in force in connection with the publication of the decree of the President of the Russian Federation as of May 19, 2008 No. 815 and the establishment of the Presidential Council for corruption control. Proposals in the legislation prepared by the working group have not been implemented. According to the experts, 'the analysis of the formation of anti-corruption legislation and the economic legislation for the last 15 years indicates the signs of sabotage of repeatedly expressed will of the highest political leadership of the country at creating the legal framework of the fight against corruption and shadow economy'.

Keywords: corruption, public service, administrative and legal means, working legislation group, criminal offence of the monitoring.

120

Административное
право

До настоящего времени в законодательстве РФ отсутствует нормативно определенная система коррупционных правонарушений, что создает непреодолимые препятствия для решения задач мониторинга данных явлений и организации противодействия им с использованием всех ресурсов, которыми располагают государство и общество. Правовым механизмом решения данной задачи является закрепление исчерпывающих перечней соответствующих видов правонарушений.

К числу правонарушений в сфере коррупции относятся обладающие признаками коррупции гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки, административные правонарушения, а также преступления.

К гражданско-правовым коррупционным деликтам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями нарушения правил дарения, предусмотренных гл. 32 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных гл. 39 того же Кодекса.

К дисциплинарным коррупционным проступкам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями служебные нарушения (проступки), за которые установлена дисциплинарная ответственность.

К числу административных правонарушений в сфере коррупции относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями правонарушения, за которые установлена административная ответственность следующими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: 5.2, 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.45, 5.46, 5.47, 5.48, 5.50, 5.52, 7.27 (в случае совершения соответствующего действия путем присвоения или растраты), 15.14, 15.21, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, устанавливающими административную ответственность за коррупционные правонарушения.

Изучение уголовного законодательства России позволяет выделить два вида коррупционных преступлений: коррупционные преступления в форме подкупа и иные коррупционные преступления.

К коррупционным преступлениям в форме подкупа относятся виновно совершенные общественно опасные деяния, запрещенные под угрозой наказания следующими статьями Уголовного кодек-

са РФ: ст. 141, п. «а» и «б» ч. 2 (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа); ст. 142, ч. 2 (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа); ст. 183 (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа); ст. 184; 204; 210 (при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких коррупционных преступлений); ст. 290; 291; 304 и 309 (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа). К иным коррупционным преступлениям — при наличии всех признаков коррупции — относятся виновно совершенные общественно опасные деяния, запрещенные под угрозой наказания следующими статьями Уголовного кодекса РФ: ст. 141¹; 145¹; 159, п. «в» ч. 2; 160, п. «в» ч. 2; ст. 164 (в случаях совершения соответствующего деяния лицом путем мошенничества, присвоения или растраты с использованием своего служебного положения); ст. 170; 174, п. «б» ч. 3; ст. 174¹, п. «б» ч. 3; ст. 175, ч. 3 (в случае совершения соответствующего деяния с использованием своего служебного положения); ст. 188, п. «б» ч. 3; ст. 201; ст. 202 (в случае совершения соответствующего деяния в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц); ст. 210 (при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких иных коррупционных преступлений); ст. 221, п. «в» ч. 2; ст. 226, п. «в» ч. 2; ст. 229, п. «в» ч. 2; ст. 285; 285¹; 285²; 286 (в случае совершения соответствующего деяния из корыстной или иной личной заинтересованности); ст. 288 (в случае совершения соответствующего деяния из корыстной или иной личной заинтересованности); ст. 289; 292 и 316 (в случае заранее не обещанного укрывательства особо тяжких коррупционных преступлений). Все это изобилие частных норм, статей и предписаний не объединено ни в какую систему.

По мнению заслуженного юриста России, доктора юридических наук Ивана Соловьева, в 2012—2013 годах в России «начала ломаться коррупционная вертикаль, разрушаются многие коррупционные схемы. <...> Ведь в итоге совершать коррупционные проступки должно быть элементарно невыгодно: потери при разоблачении должны перевешивать возможную противоправную прибыль. Отчасти для этого и замысливалась реализация кратных штрафов» [7].

По свидетельству генпрокурора Российской Федерации Юрия Чайки, однако ущерб от коррупции в данный момент возрастает: за 2013 год потери государ-





ства от махинаций чиновников выросли на 5 млрд рублей по сравнению с 2012 годом и составили 26 млрд рублей. Кроме того, снизилось число раскрытых и выявленных преступлений в области коррупции [2]. Средняя сумма взятки, по сообщению МИД, за прошлый год выросла вдвое и приблизилась к 145 000 рублей [1].

Принятая в 2011 году система кратных штрафов не выглядит вполне состоятельной: «по данным Верховного Суда Российской Федерации, в 2012 году каждый второй осужденный просил заменить ему штраф лишением свободы в связи с неимением средств для погашения. Так что здесь надо думать: или сделать этот институт более эффективным, или предложить новые механизмы предупреждения коррупционной преступности и возмещения причиненного ей вреда» [7]. В связи с этим Генпрокуратурой подготовлен законопроект, который предполагает замену кратных штрафов тюремными сроками, поскольку мера наказания в виде штрафов практически не исполнялась. Так, по свидетельству председателя Верховного Суда Российской Федерации В. Лебедева, в 2013 году общий объем штрафов составил 25 млрд рублей, однако 21,5 из них так и не были выплачены [10]. Причиной этого стала неограниченность срока выплаты больших штрафов: осужденный коррупционер может просто заявлять об отсутствии средств, и тогда суд может даже назначать ему рассрочку. При этом, если была выплачена хоть малая часть штрафа, о лишении свободы речь не идет. Член комитета ГД по безопасности и противодействию коррупции Илья Костунов подтверждает, что из выписанных штрафов выплаты составляют менее 5% [10], поскольку после увольнения с госслужбы чиновники устраиваются на официальные низкооплачиваемые должности. Отсутствие требования единовременной выплаты приводит к фактической безнаказанности. Так, чиновник в Башкирии, который обязан выплатить 300-миллионный штраф, остается на свободе после конфискации гаража и машины [10].

За рубежом вследствие низкого уровня коррумпированности судебной власти и правоохранительных органов система штрафов работает точно и безотказно. Однако в российской ситуации кратные штрафы из меры ответственности превратились в форму ухода от ответственности. И поэтому в отдельных случаях судебные решения меняют форму ответственности: так, в 2014 году к пяти годам в колонии строгого режима приговорен бывший главный госинспектор отдела выездных

налоговых проверок Волгоградской области С. Кочетков, не выплативший штраф в 36 млн рублей; также к лишению свободы сроком пять лет приговорен бывший глава Клепиковского района Рязанской области, не выплативший в срок долю штрафа в 300 млн рублей [10].

Современная стратегия антикоррупционной борьбы постепенно переносит центр тяжести с области публичной и судебной власти на бытовую коррупцию. За весь 2012 год по статье о коррупции были осуждены более 6 тыс. человек (из них около двух третей чиновников); при этом наказание от 8 до 10 лет получили только 8 осужденных [10].

А в первой половине 2013 года за дачу взяток в стране были осуждены более 1,3 тыс. граждан (98 человек осуждены на лишение свободы сроком от 1 до 10 лет), а за получение — только 544 чиновника (лишены свободы 18) [3]. Согласно более точным данным, приведенным руководителем пресс-службы Следственного комитета В. И. Маркиным, «по направленным в суд уголовным делам в текущем году за совершение преступлений коррупционной направленности привлекались в качестве обвиняемых и лица, обладающие особым правовым статусом: депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации — 9 (2012 г. — 10); представители органов исполнительной власти — 52 (2012 г. — 56); представители органов местного самоуправления — 771 (2012 г. — 840)» [6]. А ведь по многим оценкам удельный вес учтенной коррупции в структуре реальной коррупционной преступности в стране колеблется в пределах 1—5% [9].

Эксперты утверждают, что «вместо того чтобы ловить взяточников в госведомствах, силовики “накручивают” коррупционную статистику за счет мелких взяткодателей — водителей, мигрантов, торговцев, которые пытаются откупиться суммами от 500 до 5 тыс. рублей» [8, с. 58]. Такая возможность обеспечивается тем, что ведомственная статистика МВД и Следственного комитета может поступать в отчеты не разделенной на конкретные статьи; а в данной статистике проще достичь высоких числовых показателей раскрытием мелких преступлений.

В частности, нормы УК Российской Федерации (профильные ст. 290 и 291) не оговаривают нижний порог взятки, что приводит к случаям разбирательства по ничтожным поводам, таким, как осуждение врача за получение взятки в 50 рублей в Москве [6]. С другой стороны, проследивание крупных взяток требует дорого-

го оборудования, доказательной базы; к тому же сейчас взяточничество высокого уровня, как правило, связано с коррупцией не в форме взятки, то есть передачи наличных денег, а в форме услуг, товаров или безналичных переводов на офшорные счета, в том числе откатов.

Плюсом в данном отношении стал отказ Верховного Суда от признания должностными лицами учителей и врачей, поскольку на низовой коррупции в этой сфере органы по борьбе с коррупцией «делали результат», имитируя антикоррупционную деятельность.

В отличие от дачи взятки получение взятки достаточно сложно доказать: «Здесь нужны меченые банкноты, особый порядок оперативно-разыскных мероприятий. Взяточника нужно фактически поймать за руку. Поэтому должностных лиц обвиняют значительно меньше. Речь может идти и о подлоге, чтобы, например, устранить конкурента. И доказать, что взятку не подложили, а что чиновник ее вымогал и брал, достаточно сложно» [6]. Вышеприведенная цитата свидетельствует о недостаточности правовой базы в области коррупционных преступлений.

Существенную проблему на пути пресечения проявлений коррупции представляет недостаточность законодательной базы. Так, Уголовный кодекс РФ не охватывает многих форм и видов социально опасной и реальной коррупции. Он не предусматривает ответственности за лоббизм, фаворитизм, протекционизм, nepoтизм (кумовство, покровительство родственникам), тайные взносы на политические цели, взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностными или лоббированием интересов вносодателя («отложенная» коррупция), проведение приватизации, акционирования и залоговых аукционов, предоставление налоговых и таможенных льгот, переход государственных должностных лиц (сразу после отставки) на должности президентов банков и корпораций, коррупцию за рубежом при заключении внешнеэкономических контрактов, совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью и т. д.

Все эти формы коррупции широко распространены как в законодательной, так и в исполнительной ветвях власти. Они распространены и в мире. Но если в других странах названные формы коррупции криминализированы и с ними ведется непримиримая (или определенная) борьба, то в России они становятся в основном объектом внимания СМИ.

С. Ю. Глазьев на Всероссийской научной конференции, посвященной проблемам коррупции, выделил три главных вида ответственности, под которые должны подпадать действия коррупционеров: политическая, административная и уголовная («Еще морально-нравственная, конечно, но мы ее пока выведем за скобки, потому что у коррупционеров нет ни совести, ни отечества») [6]. Поскольку в отечественном механизме противодействия коррупции преимущество отдается уголовному воздействию на коррупционеров, другие виды ответственности по сути не работают.

Сегодня общество России и государство весьма толерантно относятся к использованию служебного положения и административного ресурса. Одна из причин такого положения дел состоит в том, что в системе административно-правового регулирования отсутствуют законодательно закрепленные правила надлежащего служебного поведения. Законодательство не содержит точных указаний относительно того, какое именно служебное поведение обеспечивает добросовестное исполнение должностных обязанностей (кодекс этики), а какие действия опасны и ведут к коррупции.

Важнейшие причины возникновения и существования коррупции в публичной власти РФ до сих пор не изжиты. Это, прежде всего, малая истинная заинтересованность властей в борьбе с коррупцией, так как с разложенным, деградирующим чиновником взаимодействовать легко (у него нет принципов, претензий, требований, не отличается он и высоким уровнем собственного достоинства). Затем весьма значимой остается неразвитость демократических и гражданских институтов, отсутствие эффективных методов общественного контроля публичной власти, неразвитая правовая и политическая культура, отсутствие контроля и произвол со стороны властей, в частности правоохранительных органов, что ведет к сращиванию правоохранительных органов с организованной преступностью. Среди экономических причин коррупции — монополизм и олигархия в экономике, среди социальных — продажность СМИ. Также весьма значимым остается «низкое качество законодательства, ориентированного не на правовые, а на распорядительные методы регулирования практически всех сфер общественной жизни, оторванность законодательства от реальных условий общественной жизни» [4, с. 66]. Затем важным фактором распространения коррупции является



избыточный аппарат публичной власти, в особенности это касается местного самоуправления (в муниципальных органах чиновники даже более далеки от избирателей, чем федеральная власть, работа которой освещается в СМИ).

Решение вышеописанных проблем видится в демократизации власти. Участие народа в управлении, во власти и есть вну-

тренняя суть демократии и фактор снижения коррупции, когда противопоставление «государство и я» начинает пониматься как отождествление. Сфера неэффективного бюрократического управления тесно взаимосвязана с централизацией власти, и перераспределение власти между центром и местами было бы также важным антикоррупционным шагом.

References

1. Anatomiya korruptsii [Anatome of Corruption]. URL: <http://anti-corruption.ru/anatomiya-korruptcii/>
2. Astakhov D. Ushcherb ot korruptsii v Rossii v 2013 godu prevysil 26 milliardov rublei. *Komsomol'skaya pravda*, 2014, April 28. URL: <http://www.km.ru/v-rossii/2014/04/28/genprokuratura-rf/738639-ushcherb-ot-korruptsii-v-rossii-prevysil-26-milliardov->
3. Corruption counteraction: 4 000 civil servants were convicted in 2012. Only about 300 out of them are actually serving the sentence. *Odnako*, 2013, June 19. URL: <http://www.odnako.org/blogs/borba-s-korruptsiei-za-2012-god-osuzhdeni-4-tisyachi-chinovnikov-iz-nih-sidit-chelovek-trista/>
4. Glaz'ev S.Yu. O mekhanizmax povysheniya otvetstvennosti dolzhnostnykh lits za dolzhnoe ispolnenie svoikh obyazannostei [On Mechanisms of Raising Responsibility of Official Bodies for Official Performance of Duties]. *Gosudarstvennaya politika protivodeistviya korruptsii i tenevoi ekonomike v Rossii*. Moscow, 2007. p.67.
5. Isaeva B.M. Publichnaya vlast' i korruptsiya v Rossiiskoi Federatsii [Public Authority and Corruption in the Russian Federation]. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2014, Issue 2, p. 43-47.
6. Kochegarov P., Gridasov A. Bor'ba s korruptsiei v Rossii poshla po melochi [Corruption Counteraction in Russia Became Small]. *Izvestiya*, 2013, October 23. URL: <http://izvestia.ru/news/559319>
7. Kulikov V. Sygrali po-krupnomu [Played Big]. *Rossiiskaya gazeta*, 2013, June 19. URL: <http://www.rg.ru/2013/06/19/vs.html>
8. Luneev V.V. Korruptsiya v Rossii [Corruption in Russia]. *Gosudarstvennaya politika protivodeistviya korruptsii i tenevoi ekonomike v Rossii*. Moscow, 2007.
9. Markin V.I. Vozroslo kolichestvo ugovolnykh del o prestupleniyakh korruptsionnoi napravlenosti [The Number of Criminal Cases on Corruption Crimes Has Risen]. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/368052/>
10. Rezhnikov A. Otkup neumesten [Farming is Inappropriate]. *Vzglyad*, 2014, April 28. URL: <http://www.vz.ru/society/2014/4/28/684292.html>
11. Sulakshin S.S., Maksimov S.V., Akhmetzyanova I.R. Gosudarstvennaya politika protivodeistviya korruptsii i tenevoi ekonomike v Rossii. v 2 t. t. 2 [State Policy of Corruption Counteraction and Shadow Economy in Russia. In 2 Volumes. Volume 2]. Moscow. Nauchnyi ekspert Publ., 2009. 304 p.

КОНОВАЛОВ Валерий Алексеевич, заведующий кафедрой административного и финансового права, доцент, кандидат юридических наук, Оренбургский институт (филиал) университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 460000, Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50. E-mail: valeriyfai@mail.ru

KONOVALOV Valery Alekseevich, head of the Department of Administrative and Financial Law, Associate Professor, Cand. Sc. Law, Orenburg Institute (branch) of O. E. Kutafin University. (MSAL). 50, Komsomolskaya Str., Orenburg, 460000. E-mail: valeriyfai@mail.ru

For citation: **V. A. Konovalov** Problems of Corruption Control in the System of Public Service as an Obstacle to its Regulation by Administrative and Legal Means *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 120—124.*



А. В. Равнюшкин, П. Н. Левин, А. А. Гайдуков

О ПРАВОВЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

A. V. Ravnyushkin, P. N. Levin, A. A. Gaidukov

ON LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF THE ACTIVITIES OF POLICE ON PROTECTING THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF CITIZENS IN THE SPHERE OF FAMILY RELATIONS

В статье рассматриваются и анализируются проблемы правового, организационного и методического характера предупреждения и пресечения полицией правонарушений, допускаемых в сфере семейно-бытовых отношений. Отмечается, что административно-правовое регулирование деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений отличается сложностью, многоаспектностью: от определения статуса лиц, состоящих на профилактическом учете как допускающие правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, до деятельности полиции по их привлечению к административной ответственности за совершение правонарушений в указанной сфере.

Указывая на целый ряд проблем в указанном регулировании, авторы полагают, что в административно-правовом регулировании данного вида отношений существует правовая коллизия, выражающаяся в формулировании диспозиции статей законов 18 субъектов Российской Федерации, установивших административную ответственность за нарушение прав граждан в сфере семейно-бытовых отношений («семейно-бытовое дебошничество») без детального учета положений правовых норм отечественного законодательства и применения научных знаний и подходов.

Ключевые слова: правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, семейно-бытовое дебошничество, полиция, правовая коллизия в административно-правовом регулировании.

The article discusses and analyzes the problems of legal, organizational, and methodical nature of prevention and suppression of police offences committed in the sphere of family relations. It is noted that the administrative and legal regulation of police for the prevention and suppression of offences in the sphere of family relations is of complex multi-dimensional character: from the definition of the status of the persons registered with prevention authorities as allowing offences in the sphere of family relations to police activity in bringing to administrative responsibility for violations in this area.

Pointing to a number of problems in the specified regulation the authors believe that in the administrative and legal regulation of this type of relationship there is a legal conflict expressed in formulating the disposition of provisions of the articles of the laws of 18 constituent units of the Russian Federation establishing administrative liability for violation of the rights of citizens in the sphere of domestic relations («family and household debauchery») without detailed consideration of provisions of statutory acts of the Russian legislation and the application of scientific knowledge and approaches.

Keywords: offences in the sphere of family relations, family and household debauchery, police, legal conflict in the legal and administrative regulation.





Семья является одним из основных социальных институтов современного общества. В соответствии со «Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [13] повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения является приоритетом устойчивого развития семьи, общества и государства. Одними из препятствий для реализации политики по повышению качества жизни являются факты насилия и совершение других противоправных действий в отношении членов семьи и других совместно проживающих лиц. По данным МВД России, на профилактических учетах полиции в настоящее время состоят свыше 2,8 млн граждан. Среди них 216 тыс. лиц допускают правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений [11].

Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 21 марта 2014 г., В. А. Колокольцев отметил, что приоритетным направлением деятельности полиции является обеспечение безопасности граждан, защита их прав и законных интересов, в том числе и в сфере семейно-бытовых отношений [6].

По данным МВД России в 2014 году в стране было совершено 2 190 578 преступлений на бытовой почве, из них 11 727 убийств и 32 899 случаев умышленного причинения тяжкого вреда здоровью.

Принятая Правительством Российской Федерации государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» предполагает за счет эффективной деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений обеспечить снижение к 2020 году доли преступлений, совершенных на бытовой почве [12].

Результаты проведенного социологического опроса более 300 руководителей органов внутренних дел (ОВД) различных регионов РФ также показывают, что имеются трудности и в правоприменительной деятельности подчиненных им сотрудников полиции при проверке сообщений о семейно-бытовых конфликтах. На это указали более 79% респондентов, а среди них 77% указали на недостаточную правовую урегулированность данной сферы общественных отношений.

Более других предупредительную работу в жилом секторе осуществляет участковый уполномоченный полиции (далее — УУП), на которого выпадает самая высокая нагрузка. Именно он в полиции является

основным субъектом предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. В соответствии с п. 63.3 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (далее — Наставление) он обязан осуществлять индивидуальную профилактическую работу с гражданами, совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих. Пункт 65 указанного Наставления определяет основания для постановки таких граждан на учет, проживающих на административном участке: решение начальника территориального органа МВД России при поступлении от участкового уполномоченного полиции рапорта о необходимости постановки гражданина на профилактический учет, согласованного с начальником отдела (отделения) участковых уполномоченных полиции. Определен и срок нахождения граждан, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющих опасность для окружающих, на профилактическом учете — один год [2].

Вместе с тем, по нашему мнению, основания постановки на учет, указанные в Наставлении, носят не столько правовой, а сколько сугубо ведомственный характер, и направлены на формирование банка данных таких граждан и их учет. До сегодняшнего дня не создана в полной мере соответствующая правовая база, определяющая деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. До настоящего времени в Российской Федерации не принят закон о профилактике бытового насилия, который имеется в большинстве стран мира.

Таким образом, существует ряд проблем правового характера:

1) нормативно не закреплены правовые основания профилактической работы с гражданами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, как с категорией, подлежащей ограничению прав и свобод, не только участкового уполномоченного полиции, но и полиции в целом;

2) не определен правовой статус лиц, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, как объекта профилактики. Формально не определены ни объем юридических прав и обязанностей, ни правовая ответственность как объектов профилактики, так и субъектов. Такие категории граждан, состоящие на профилактическом учете у

участкового уполномоченного полиции, как условно осужденные; попавшие под административный надзор; освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений и другие;

3) отсутствует правовая регламентация признаков правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений. В законах 18 субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях содержание норм, устанавливающих административную ответственность за семейно-бытовое дебошество, существенно отличается друг от друга. Проведение сравнительного анализа данных норм вызывает определенные сложности, поскольку в них содержатся такие выражения как «устраивание беспорядка», «скандал», «ссора», «буйство», свойства которых в юридической науке не являлись предметом исследований и отсутствует их юридическое закрепление. Такие выражения содержатся в законах 6 регионов (в республиках Алтай, Бурятия, Мордовия, Чувашская Республика, в Ивановской и Пензенской областях [7—10]).

Сюда же относится и выражение «рукоприкладство» (Республика Башкортостан [1]). В этих случаях трудно определить, что может содержать под собой «ссора» — если конфликт, то какой, связан ли он с причинением насилия или нет, либо это всего лишь словесная перепалка? В каких из этих случаев лицо может быть подвергнуто административной ответственности? Такие вопросы могут быть отнесены и к остальным выражениям. В связи с этим имеются сложности как в понимании сущности данных выражений, так и определения объектов данных правонарушений.

Кроме того, в большинстве случаев в законах субъектов Российской Федерации не указывается, что нарушение прав в сфере семейно-бытовых отношений происходит на фоне развития семейно-бытового конфликта. Полагаем, что нарушение прав в сфере семейно-бытовых отношений происходит именно в ходе семейно-бытового конфликта, когда виновное лицо совершает в отношении члена семьи, других совместно проживающих лиц противоправные умышленные действия в виде угроз применения насилия, не опасного для жизни и здоровья, повреждения или уничтожения имущества, грубого принуждения к чему-либо, нецензурной брани, нарушения покоя и тишины.

Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» сотрудники полиции наделены юридическими полномочиями составлять протоколы и выносить постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных региональным законодательством только относительно к сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Сравнительный анализ административно-правовых норм, содержащихся в законах большинства из указанных субъектов Российской Федерации, показал, что региональный законодатель в качестве объекта правонарушений, предусматривающих административную ответственность за «семейно-бытовое дебошество», указал общественный порядок, хотя таковым являются права граждан, их спокойствие и здоровье в сфере семейно-бытовых отношений. Отсюда следует, что фактически подменен один объект административно-правовой охраны на другой и тем самым расширены границы административной юрисдикции полиции.

Таким образом, полагаем, что в административно-правовом регулировании данного вида отношений существует правовая коллизия, выражающаяся в формулировании диспозиции статей законов 18 субъектов Российской Федерации, установивших административную ответственность за нарушение прав граждан в сфере семейно-бытовых отношений («семейно-бытовое дебошество»), без детального учета положений правовых норм отечественного законодательства и применения научных знаний и подходов.

Эти обозначенные проблемы, в свою очередь, являются причиной существования проблем другого характера — организационного и методического:

1) отсутствует даже относительно формальная регламентация организации деятельности участкового уполномоченного полиции в указанной сфере деятельности;

2) отсутствие необходимого количества методических материалов, содержащих практически рекомендации для сотрудников полиции по вопросам предупреждения и пресечения правонарушений, допускаемых в сфере семейно-бытовых отношений.

Все указанные проблемы только затрудняют соответствующую работу участковых уполномоченных полиции. В связи с этим полагаем, что в целях повышения эффективности деятельности полиции по предупреждению правонарушений в сфе-





ре семейно-бытовых отношений необходимо на законодательном уровне определить правовой статус лиц, допускающих данные правонарушения.

При осуществлении предупредительной деятельности сотрудники полиции в целях предотвращения конкретными лицами совершения правонарушений должны выявить их замыслы, установить мотивы, побуждающие этих лиц к совершению правонарушений, установить факторы, влияющие на поведение участников семейно-бытовых отношений, и с помощью административно-правовых средств принять меры по недопущению противоправного поведения. Предупредительная деятельность полиции осуществляется в основном на этапе формирования у потенциального правонарушителя умысла на совершение правонарушений в исследуемой сфере, так и в отношении лиц, ранее совершивших правонарушения. В этих целях сотрудниками полиции, по нашему мнению, реализуются следующие виды и формы административно-правовых средств-действий:

1. Административно-правовые средства принудительного свойства:

а) воспитательного характера (формы: профилактическая беседа, разъяснение и пропаганда положений законодательства, критика антиобщественных поступков, меры общественного воздействия, вовлечение в социально полезную деятельность и т. п.);

б) средства организационного характера (формы: встречи и отчеты перед населением, информирование о результатах работы, обмен информацией и опытом, пресс-конференции, подготовка информационно-аналитических обзоров, работа с общественностью, с администрациями общежитий и т. п.).

2. Административно-правовые средства принудительного свойства, реализующиеся в административно-предупредительных формах:

а) поквартирный/подворовый обход УУП (согласно приказу МВД России, определяющему основы деятельности УУП), входение в жилое помещение с согласия проживающих граждан, в том числе и для установления обстоятельств несчастного случая (ст. 15 Федерального закона «О полиции»);

б) проверка мест хранения огнестрельного оружия, их владельцев на предмет соблюдения правил его хранения (п. 22 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

в) проверка документов и личный досмотр (например, посторонних лиц,

распивающих спиртные напитки по приглашению одного из членов семьи при остром несогласии других);

г) осуществление надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также осужденными к лишению свободы, в отношении которых исполнение приговора отсрочено;

д) разобщение членов социальной микрогруппы (лиц, совместно распивающих спиртные напитки, подростков) с целью прекращения между ними общения и др.

Большой вклад в исследование мер принуждения и, в частности, мер пресечения, внесли такие ученые, как Д. Н. Бахрах, И. И. Веремеенко, А. С. Князьков, Ю. М. Козлов, А. П. Корнев, Л. Л. Попов, А. В. Серегин и др.

Указанные выше, а также другие ученые изучали сущность мер пресечения, делили их на виды. Например, Д. Н. Бахрах делил меры пресечения на общие, специальные и процессуальные [1].

Ю. М. Козлов и Л. Л. Попов аккумулировали все меры пресечения по их характеру:

- меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя (доставление, задержание);

- меры имущественного характера (арест товаров, транспортных средств, изъятие запрещенных предметов);

- меры технического характера (приостановление деятельности предприятий, запрещение эксплуатации неисправного транспорта);

- меры финансового характера (отзыв лицензии, прекращение кредитования);

- меры медико-санитарного характера (временный запрет деятельности предприятий, нарушающих санитарно-эпидемиологические требования, отстранение от работы вирусных больных);

- меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (изъятие огнестрельного оружия);

- меры специального и исключительного назначения (применение физической силы, спецсредств и огнестрельного оружия) [5].

Среди научных исследований последнего времени необходимо отметить работу В. В. Йонаша, который выделил среди прочих меры, применение которых связано с непосредственным воздействием на личность нарушителя:

1) меры психического воздействия;

2) меры физического воздействия;

3) меры, направленные на ограничение свободы действий и передвижения

физического лица [10 с. 14].

Полагаем, что выделенные В. В. Йонашем меры пресечения, применение которых связано с воздействием на нарушителя, следует использовать относительно предмета нашего исследования.

На стадии осуществления пресекательной деятельности правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений сотрудниками полиции, по нашему мнению, реализуются следующие виды и формы административно-правовых средств, предусмотренные действующим законодательством, непосредственно воздействующие на правонарушителя:

— средства психического воздействия, к которым относятся следующие:

- требование сотрудника ОВД (полиции) о прекращении неправомерного поведения (п. 1 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции»);

- требование сотрудника полиции к лицу, совершившему правонарушение, отставаться на месте до прибытия представителей подразделения полиции (п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции»);

- предупреждение о намерении использовать специальные меры пресечения — физическую силу и специальные средства — в случае неповиновения законным требованиям сотрудника полиции (ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О полиции»);

— средства физического воздействия. К ним относятся:

- вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (п. 1, 2, 3 ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О полиции»);

- личный досмотр как мера личной безопасности сотрудника полиции (п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

- применение специальных мер: физической силы, специальных средств, когда лицо не выполняет законное требование о прекращении противоправных действий, а в крайнем случае оружия (ст. 20, 21 и 23 Федерального закона «О полиции»);

- удаление правонарушителя (разобщение) от заявителя (потерпевшего) (п. 1 ч. 7 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

- доставление в полицию (в случаях, предусмотренных п. 14 и 15 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

- задержание (в случаях, предусмотренных п. 5 и 11 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции»).

В своей повседневной деятельности сотрудники полиции сталкиваются с си-

туациями, в которых необходимо принять меры, направленные на пресечение противоправных действий, в том числе и в сфере семейно-бытовых отношений. В случаях, когда совершаются правонарушения в условиях очевидности, реакция сотрудников должна быть незамедлительной, и они обязаны выполнить действия, направленные на пресечение правонарушения. Основанием для применения административно-правовых средств пресечения является наличие условия, представляющего собой совокупность юридических фактов. Такими фактами для применения средств пресечения являются, на наш взгляд, те обстоятельства, которые указывают, что использование средств убеждения уже исчерпало себя, не вызвало положительную реакцию правонарушителя, либо их применение в конкретной сложившейся ситуации является неуместным, что соответствует требованиям Федерального закона «О полиции». Однако и в таких случаях сотрудники полиции сталкиваются с такими проблемами, как:

- 1) недостаточная определенность оснований для применения административно-правовых средств пресечения правонарушений;

- 2) практическая сложность определения пределов применения данных средств;

- 3) не вполне ясна последовательность действий сотрудников полиции в применении мер пресечения, при документировании фактов применения ими таких административно-правовых средств.

Таким образом, в процессе предупредительной деятельности правонарушений ОВД (полиция) тактически применяет с учетом конкретной обстановки административно-правовые средства как убеждения, так и принуждения. Форма применяемых на данной стадии административно-правовых средств преимущественно неправовая, организационно-просветительская, комплексная. В отличие от стадии выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений, на данной стадии значительное место занимают административно-правовые средства правовой формы (проверка документов и проведение личного досмотра; осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; явка лица на отметку в полицию).

С их помощью полиция воздействует как на социальные микрогруппы, так и в



отношении конкретных лиц. Деятельность полиции на данной стадии направлена предотвращение насильственных действий, когда у определенных лиц возникают намерения к совершению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Пределы взаимодействия граждан и полиции в новых социально-экономи-

ческих условиях развития страны и реформирования самой полиции определяются не только поиском новых форм такого взаимодействия, но и постоянным переосмыслением накопленного в прошлом положительного опыта совместной правоохранительной деятельности.

References

1. Bakhrakh D.N. Administrativnoe prinuzhdenie v SSSR, ego vidy i osnovnye tendentsii razvitiya. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Administrative Coercion in the USSR, its Types, and Fundamental Tendencies of Development. Thesis of PhD Law]. Moscow, 1972. 37 p.
2. Decree of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation as of 31.12.2012 No. 1166 Issues of organization of activity of police commissioners. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144038/
3. Ionash V.V. Mery administrativnogo presecheniya kak vid administrativnogo prinuzhdeniya Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Administrative Restrictive Measures as a Type of Administrative Coercion. Thesis of Cand. Sc. Law]. Saratov, 2006.
4. Law of the Republic of Bashkortostan as of 23.06.2011 No. 413-z Administrative Code of the Republic of Bashkortostan. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=96607>
5. Kozlov Yu.M., Popov L.L. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow, 2000.
6. Kolokol'tsev V.A. Vystuplenie na rasshirennom zasedanii kollegii Ministerstva vnutrennikh del Rossii ot 21.03.2014 [Public Speech on Extended Meeting of Collegium of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation as of 21.03.2014]. URL: <http://kremlin.ru/news/20624>
7. Law of the Republic of Mordovia as of 12.07.2002 No. 25-Z On administrative liability on the territory of the Republic of Mordovia. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW314;n=62696>
8. Law of the Republic of Altai as of 24.06.2003 No. 12-8 On administrative offences in the Republic of Altai. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW916;n=21138>
9. Law of the Republic of Buryatia as of 5.05.2011 No. 2003-IV On administrative offenses. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW355;n=37713>
10. Law of the Republic of Chuvashia as of 23.07.2003 No. 22 On administrative offenses in the Republic of Chuvashia. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW098;n=73065>
11. Decree of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation as of 19.11.2013 No. 919 On the establishment of departmental special-purpose programme 'Rural district officer'. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=575532>
12. Decision of the Government of the Russian Federation as of 15.04.2014 No. 345 On the establishment of the state programme of the Russian Federation 'Ensuring public order and crime counteraction'. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162172/
13. Decree of the President of the Russian Federation as of 12.05.2009 No. 537 On the strategy of national security of the Russian Federation till 2020 goda. URL: <http://www.rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html>

РАВНЮШКИН Александр Викторович, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД, Барнаульский юридический институт МВД России. 656038, г. Барнаул, ул. Чкалова, д. 49. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

RAVNYUSCHKIN Alexandr Viktorovich, senior lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Department of Internal Affairs of Barnaul Institute of Law of MIA of the Russian Federation. 49, Chkalov Str., 656038, Barnaul. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

ЛЕВИН Павел Николаевич, доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД, Барнаульский юридический институт МВД России, канд. юрид. наук. 656038, г. Барнаул, ул. Чкалова, д. 49. E-mail: ravnyushkin@mail.ru



LEVIN Pavel Nikolaevich, associate professor of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Department of Internal Affairs of Barnaul Institute of Law of MIA of the Russian Federation. 49, Chkalov Str., 656038, Barnaul. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

ГАЙДУКОВ Андрей Александрович, преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД, Барнаульский юридический институт МВД России. 656038, г. Барнаул, ул. Чкалова, д. 49. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

GAIDUKOV Andrei Aleksandrovich, lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Department of Internal Affairs of Barnaul Institute of Law of MIA of the Russian Federation. 49, Chkalov Str., 656038, Barnaul. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

For citation: **A. V. Ravnyushkin, P. N. Levin, A. A. Gaidukov** On Legal and Organizational Aspects of the Activities of Police on Protecting the Rights and Legitimate Interests of Citizens in the Sphere of Family Relations
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 125—131.



Я. Е. Щербаков

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА МЕРЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО ВКЛЮЧЕНИЮ В РЕЕСТР НЕДОБРОСОВЕСТНЫХ ПОСТАВЩИКОВ ИНФОРМАЦИИ ОБ УЧАСТНИКЕ ЗАКУПОК

Y. E. Sherbakov

LEGAL NATURE OF LEGAL LIABILITY ON INCORPORATION IN THE REGISTER OF UNCONSCIENTIOUS INFORMATION PROVIDERS ON PARTIES OF PROCUREMENT TRANSACTIONS

В статье выявляются и раскрываются существенные признаки одной из мер механизма защиты публичных интересов в контрактной системе РФ — меры по включению в реестр недобросовестных поставщиков информации об участнике закупок. В процессе исследования данная мера соотносится с такими правовыми категориями, как защита, принуждение, ответственность, вследствие чего делается вывод о том, что мера по включению в реестр недобросовестных поставщиков информации об участнике закупок является мерой юридической ответственности.

В ходе поиска признаков, относящих данную меру к указанной категории, автором анализируется административная и судебная практика ее реализации, в процессе чего обнаруживаются проблемы с однозначностью правопонимания и применения указанной меры, что, в свою очередь, связывается с неопределенностью в отношении ее отраслевой принадлежности. В заключение делается вывод о необходимости дальнейшего изучения и совершенствования регулирования данной меры ответственности в рамках административной отрасли права.

Ключевые слова: реестр недобросовестных поставщиков, контрактная система, меры административной ответственности.

In article reveals intrinsic features of one of the measures of the mechanism of protection of public interests in the contract system of the Russian Federation — on incorporation in the register of unconscientious information providers on parties of procurement transactions. In the course of the study this measure corresponds to such legal categories as protection, coercion, and responsibility as a result of what the conclusion that the measure of incorporation in the register of unconscientious information providers on parties of procurement transactions is a measure of legal responsibility is drawn.

During search of the features referring this measure to the abovementioned category the author analyzes the administrative and judicial practice of its realization in the course of which problems with legal certainty of understanding and implementation of the aforementioned measure which, in its turn, is connected with the uncertainty concerning its branch appurtenance. The author draws the conclusion about the need of further studying and improvement of regulation of this measure of responsibility within administrative branch of law.

Keywords: register of unconscientious information providers, contract system, measures of administrative liability.

Целью принятия нового Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

(далее 44-ФЗ) являлось, в том числе, решение задачи, которая ставилась законодателем перед предшествующим ему Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на



поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее 94-ФЗ): «предотвращение коррупции и иных злоупотреблений»¹.

Реализация данной задачи новым нормативно-правовым актом предполагает под собой осуществление охранительной функции правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, с которой не справился предыдущий федеральный закон.

Вместе с этим для целей оптимизации охранительной функции правового регулирования данной сферы в указанном законе, помимо распространения контроля на все стадии жизненного цикла осуществления закупок, «от планирования до приемки и анализа контрактных результатов»² и введения антидопинговых мер, новых мер защиты или ответственности предусмотрено не было. В связи с чем, возникает резонный вопрос, как и с помощью чего правовое регулирование сферы государственных и муниципальных закупок будет решать вышеописанную проблему.

Сейчас, как и во время действия 94-ФЗ, с различного рода нарушениями в сфере закупок призваны бороться межотраслевые меры дисциплинарной, гражданско-правовой, уголовной и административной ответственности (ч. 1 ст. 107 44-ФЗ).

Оглядываясь назад, из опыта реализации отношений, регулируемых 94-ФЗ, стало очевидным, что на обеспечение качества закупок и эффективности удовлетворения государственных и муниципальных нужд влияют не только злоупотребления и коррупция среди распорядителей и получателей бюджетных средств, но и недобросовестное поведение, и некомпетентность поставщиков. При первом взгляде на предусмотренные контрактной системой меры ответственности можно подумать, что приоритет отдан в пользу борьбы с коррупционными рисками и злоупотреблениями со стороны публичных органов власти и должностных лиц, на которых вместе с уголовной и гражданско-правовой

ответственностью можно исключительно распространить меры дисциплинарной ответственности и меры административной ответственности, предусмотренные гл. 7 КоАП РФ. Так, например, новая редакция данной главы внесла лишь незначительные изменения в составы административных правонарушений в сфере закупок, приведя их в соответствие с новым 44-ФЗ. Вместе с чем применение мер административной ответственности сохранило свою направленность в отношении публичных субъектов права, за исключением санкции за отказ или уклонение единственного поставщика от заключения государственного контракта по результатам государственного оборонного заказа (ст. 7.29.2 КоАП РФ).

Однако говорить о незащищенности в отношении недобросовестных проявлений в действиях поставщиков и, сейчас, и, до принятия 44-ФЗ [17] можно с большой долей условности.

Стоит заметить, что надлежащее осуществление своих прав и обязанностей в сфере закупок со стороны субъектов частного права — поставщиков обеспечивается наряду с мерами уголовной и гражданско-правовой ответственности специфическими правовыми мерами государственного принуждения, например: антидопинговыми мерами и включением в реестр недобросовестных поставщиков (далее РНП) информации об участнике закупок (далее УЗ). Данные меры функционируют в едином механизме защиты публичных интересов при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Д. А. Липинский, А. Г. Бессолицын в своем исследовании верно замечают, что правовая категория «защита права» комплексная и «включает в себя меры защиты, меры юридической ответственности и правоприменительную деятельность по их реализации...» [2].

Таким образом, решение проблемы незащищенности публичных интересов при удовлетворении государственных и муниципальных нужд должно заключаться не столько и не только в расширении средств, входящих в механизм защиты, сколько в совершенствовании в правоприменительной практике имеющихся мер, на эффективность реализации которых в первую очередь оказывает влияние неоднозначность их правопонимания компетентными органами власти.

В предусмотренном механизме защиты от недобросовестных поставщиков в контрактной системе такие меры, как обеспечение исполнения заявки/контрак-

¹ Пояснительная записка к законопроекту от 07.05.2012 № 68702-6 // АСОЗД. — URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=68702-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=68702-6) / Пояснительная записка к законопроекту от 17.08.2004 № 84971-4 // АСОЗД — URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=84971-4](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=84971-4) (дата обращения 21.12.2014).

² Пояснительная записка к законопроекту от 07.05.2012 № 68702-6 // АСОЗД. — URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=68702-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=68702-6)





та и антидемпинговые меры «спокойно» можно отнести к мерам защиты, которые в своем функциональном назначении направлены на: «обеспечение и восстановление правопорядка, предупреждение правонарушений» [2]. В отличие от мер ответственности их применение не связано с наличием факта нарушения, а реализация не имеет процессуальной формы. С помощью данных мер предупреждаются нарушения в сфере закупок и обеспечивается исполнение юридических обязанностей поставщиков.

В свою очередь, такая мера, как включение в РНП информации об УЗ, преимущественно выделяется среди вышеописанных ввиду особого основания применения — нарушение процедуры заключения или исполнения контракта и связью с наступлением неблагоприятных последствий и ограничений для нарушителя.

Между тем, в отношении правоприменительной практики данной меры существует больше всего вопросов и расхождений во взглядах, вызванных неоднозначностью определения ее правовой природы и противоречий в квалификации оснований реализации. В связи с этим очень важным становится определение сущности данной меры.

Следует отметить преимущество как в правовом регулировании, так и в правоприменительной практике в отношении данной меры, которая впервые была установлена законодателем в ст. 19 94-ФЗ. Данный факт позволяет нам использовать практику реализации данной нормы, наработанную в процессе продолжительного действия данного закона.

Органы государственной власти, как правило, представляют меру по включению в РНП информации об УЗ в качестве механизма, призванного обеспечивать защиту государственных и муниципальных заказчиков от действий/бездействия недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов [4]. Между тем, такая мера защиты не приводит, да и не может привести к восстановлению прав заказчика [1, с. 16].

В судебной практике по рассмотрению дел о признании недействительными решений Федеральной антимонопольной службы о включении в РНП информации об УЗ суды чаще относят данную меру к мерам государственного понуждения [16], и реже квалифицируют ее как меру юридической ответственности. Например, в Постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 17.08.2011 по делу

№ А43-21990/2010 сказано, что «включенные сведения о лице в реестр недобросовестных поставщиков является мерой ответственности за недобросовестное поведение поставщика (исполнителя, подрядчика), выразившееся в уклонении от заключения контракта» [7]. Прежде чем согласиться с отнесением действий по включению сведений в РНП информации об УЗ к мерам юридической ответственности, попробуем самостоятельно найти в ней родовые признаки, свойственные данным мерам.

В своем диссертационном исследовании мер юридической ответственности, А. Г. Шишкин дает им довольно емкое определение: «это разновидность мер государственного принуждения, закрепленная в санкциях норм юридической ответственности, характеризующаяся количественными и качественными характеристиками, реализующаяся в случае совершения правонарушения на основе акта применения юридической ответственности и преследующая цели регулирования, кары, восстановления, предупреждения и воспитания» [18].

Практически те же признаки выделяют Д. А. Липинский, А. Г. Бессолицын, отличая меры ответственности от мер защиты: закрепляются в санкции правовой нормы, основанием применения выступают юридический факт правонарушения и акт применения права, характеризуются осуждением и наличием дополнительной обязанности, осуществляют карательную функцию, реализуется только в процессуальной форме [2].

В данном случае явным признаком, благодаря которому включение в РНП информации об УЗ можно отнести к мере юридической ответственности, стоит назвать закрепление такой меры в качестве санкции за конкретные нарушения процедур, предусмотренных контрактной системой. Так, включение в РНП предусмотрено в ст. 104 44-ФЗ:

во-первых, за уклонение от заключения контракта. В данном случае такое основание проявляется в нарушении процедуры заключения контракта, предусмотренной в 44-ФЗ, и является следствием непредставления в регламентированный срок надлежащего обеспечения исполнения контракта и/или подписанного проекта контракта;

во-вторых, за расторжение контракта по решению суда или принятие заказчиком решения об одностороннем расторжении контракта в связи с существенным нарушением его условий второй стороной.

В первом случае можно сказать, что фактическим основанием применения данной меры являются нарушения административного порядка, установленного 44-ФЗ, во втором — нарушения норм института обязательственного права, регулируемого гражданским кодексом. Между тем в обоих случаях такими действиями/бездействием нарушаются условия относительно срока исполнения контракта, который связан прежде всего с эффективным использованием бюджетных средств и, как следствие, все это приводит к нарушениям публичных интересов в обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Наличие вины в вышеуказанных действиях субъекта является еще одной отличительной чертой основания применения мер именно юридической ответственности, которая в том числе должна учитываться и при реализации меры по включению сведений о УЗ в РНП. Арбитражные суды разных уровней в своих постановлениях по результатам рассмотрения дел по проверке обоснованности решения антимонопольного органа часто исходят из следующего: «по общему правилу, при привлечении лица к публично-правовой ответственности государственным органом должна быть установлена вина этого лица в нарушении закона» [10—14].

При этом в большинстве случаев, оценивая вину субъекта, суды подразумевают наличие одной из ее форм: умысла или неосторожности. «Антимонопольный орган, рассматривающий вопрос о признании лица уклонившимся от заключения государственного или муниципального контракта, не может ограничиваться формальной констатацией лишь факта установления заказчиком уклонения победителя аукциона от заключения государственного (муниципального) контракта, не выявляя иные связанные с ним обстоятельства, в том числе наличие или отсутствие вины соответствующих субъектов, в какой бы форме она ни проявлялась» [8].

Иными словами, арбитражные суды делают выводы о том, что антимонопольный орган при разрешении вопроса о недобросовестности участника закупки не должны ограничиваться лишь формальным установлением факта нарушения законодательства и обязаны всесторонне исследовать все обстоятельства дела, дав оценку существенности нарушения, степени вины участника, ущерб, нанесенному государственному заказчику, и иных существенных обстоятельств [16].

Важность выяснения данных обстоятельств связана, в первую очередь с еще

одним признаком мер юридической ответственности — последствиями их применения, заключающимися в установлении в отношении нарушителя определенных ограничений и/или дополнительных обязанностей. Для последствий применения меры по включению в РНП информации об УЗ в практике арбитражных судов можно усмотреть следующую характеристику: «данная мера связана с возложением негативных последствий — наличие в свободном доступе информации о лице как о ненадежном поставщике, ненадлежащим образом исполнившим принятое на себя обязательство и, как следствие, подрыв деловой репутации и возможное уменьшение в будущем количества заключенных сделок, а также выгоды от осуществления предпринимательской деятельности» [8].

Следующими отличительными сторонами меры юридической ответственности по включению в РНП информации об УЗ являются формальное основание ее применения, и форма реализации.

Процедурные и юрисдикционные вопросы по включению сведений в РНП регламентированы в ст. 104 закона о контрактной системе и Постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)». Так, в соответствии с данными нормативно-правовыми актами сведения о УЗ могут быть внесены в РНП только по решению органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок [16], при соблюдении определенной процедурной последовательности действий, которая регламентирует: порядок и сроки рассмотрения вопроса о включении сведений в РНП, принятии решения и его обжалования, а также перечень обязательных к установлению юридических фактов, являющихся основанием такого действия.

В соответствии с точкой зрения В. Н. Протасова, изложенной им в своем исследовании теоретических основ правовой процедуры: «суть той или иной разновидности процедуры и ее особенности определяются характером правового отношения, реализации которого данная разновидность процедуры служит» [15, с. 49]. В данном случае целью процедуры по включению сведений в РНП является реализация материального охранительного правоотношения по защите публичных интересов от недобросовестных поставщиков посредством применения юрисдикционным органом меры ответственности. На основании перечисленных





признаков и характера обслуживаемых отношений данную процедуру можно отнести к процессуальной разновидности.

На основании выявленных признаков можно заключить, что мера по включению сведений о УЗ в РНП является мерой юридической ответственности. Вместе с этим, как у любой другой меры ответственности, исходя из вышеприведенного определения А. Г. Шишкина, должны быть качественная (отраслевая принадлежность) и количественная (продолжительность действия и (или) ее объем, размер) характеристики.

И если с количественной характеристикой все более или менее ясно (мера по включению в РНП информации об УЗ заключается во включении конкретно определенных сведений о недобросовестном поставщике в специальный публичный реестр сроком на два года, при том, что 44-ФЗ установлено, что в отношении данных лиц, сведения о которых содержатся в таком реестре, при осуществлении закупки товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд может быть установлено ограничение на их участие в такой закупке (ч. 1.1. ст. 31 44-ФЗ)), то относительно качественной характеристики данной меры все не так однозначно.

Арбитражный суд Московского округа в своем постановлении от 11.09.2014 г. по делу № А40-6406/14-148-54 отказал в отнесении рассматриваемой меры юридической ответственности к отрасли административного права: «Вопреки доводам кассационной жалобы, включение общества в реестр недобросовестных поставщиков не является мерой административной ответственности, в силу чего применение критериев виновности юридического лица, содержащихся в статье 2.1 КоАП РФ, к указанным правоотношениям недопустимо» [6].

Между тем, в более раннем постановлении все того же суда присутствует несколько иная точка зрения, опирающаяся как раз на критерии виновности, предусмотренные в КоАП РФ: «Уклонение от заключения контракта может выражаться как в совершении целенаправленных (умышленных) действий или бездействия, осуществленных с указанной целью, так и в их совершении по неосторожности, когда участник открытого аукциона по небрежности не принимает необходимых мер по соблюдению норм и правил, необходимых для заключения контракта, то есть создал условия, влекущие невозможность подписания контракта» [9].

Ввиду того, что административная ответственность может быть введена «пре-

имущественно за нарушение специальных правил поведения, устанавливаемых и (или) обеспечиваемых представителями исполнительной власти и уполномоченными ими лицами в целях обеспечения безопасности или поддержания установленного порядка управления» [5], а основанием применения меры по включению в РНП являются нарушения в том числе административных процедур, предусмотренных контрактной системой, данную меру юридической ответственности можно рассматривать в качестве административного взыскания, несмотря на то, что применяется данная мера и за частноправовые нарушения обязательств, установленных гражданским законодательством и контрактом. Д. В. Осинцев, в своей диссертации справедливо замечает, что «в КоАП РФ содержатся нормы об ответственности за посягательства в сферах, не регулируемых нормами административного права, а иногда ответственность устанавливается за частноправовые нарушения» [5]. Основываясь на классификации, данной автором, по направлению посягательства нарушения, нарушения, за которые предусмотрена данная мера можно отнести к нарушениям «посягающим на установленный порядок управления» [5].

Таким образом, мера по включению сведений о УЗ в РНП является разновидностью мер юридической ответственности, которая наряду с иными мерами принуждения занимает важное место в механизме защиты публичных интересов государства в сфере закупок и при правильном понимании и применении способна сдерживать нарушения со стороны недобросовестных поставщиков, влияющие на качество обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Между тем, по нашему мнению, ее дальнейшее осмысление и регулирование должно идти в рамках административного права. Так, следующим логичным шагом законодателя по реформированию регулирования отношений, связанных с ее применением, были бы: совершенствование административной процедуры применения данной меры ответственности, дифференциация предусмотренного наказания в зависимости от формы и степени вины субъекта и введение ему альтернативной меры взыскания, например административного штрафа, предусмотренного в санкции ст. 7.29.2 КоАП РФ. Ведь, как правильно заметил ФАС Западно-Сибирского округа в своем постановлении: «исходящее из принципа справедливости конституционное требование соразмерности установления

правовой ответственности предполагает в качестве общего правила ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного

ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении взыскания» [8].

References

1. Belyaeva O.A. I snova o goszakaze [Once Again on State Order]. *Yuridicheskaya gazeta*, 2011, No. 15.
2. Lipinskii D.A., Bessolitsyn A.G. O merakh zashchity i yuridicheskoi otvetstvennosti [On Measures of Protection and Legal Liability]. *Vektor nauki Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2010, No. 3 (3).
3. Decision of the Government of the Russian Federation as of 25.11.2013 No. 1062 On maintaining the register of unfair suppliers (contractors, executives). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2013, No. 35, Art. 4514. (In Russ.)
4. Letter of Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation, and Federal Antimonopoly Service of Russia as of 31.10.2007 No. 16811-AP/D04 / 8035-VS / IA/20555 On application of rules of the federal law as of 21.07.2005 No. 94-FZ within the framework of the programme of additional pharmacological support. URL: http://www.fas.gov.ru/clarifications/clarifications_16501.html
5. Osintsev D.V. Metody administrativno-pravovogo vozdeistviya. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Methods of Administrative and Legal Influence. Thesis of PhD Law]. Ekaterinburg, 2013.
6. Decision of Arbitration Court of Moscow district as of 11.09.2014 No. A40-6406/14-148-54. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=AMS;n=209281>
7. Decision of Federal Antimonopoly Service of Volgo-Vyatsky District as of 17.08.2011 No. A43-21990/2010. *Kartoteka arbitrazhnykh del Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/a9fa7a13-b4c6-4a64-b842-18e3da162946>
8. Decision of Federal Antimonopoly Service as of 06.02.2012 No. A70-4025/2011. *Kartoteka arbitrazhnykh del Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/ac9cc0ba-521f-4091-89d9-5af1b12c9b5a>
9. Decision of Federal Antimonopoly Service of Moscow District as of 27.02.2012 No. A40-53664/11-120-208. *Kartoteka arbitrazhnykh del Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/7198ba0e-59a6-4085-8a41-3a1188f94907>
10. Decision of Federal Antimonopoly Service of Povolzhsky District as of 24.05.2011 No. A06-6805/2010. *Kartoteka arbitrazhnykh del Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/972b5d81-d453-4eb3-9cc9-cfec5b06ff89>
11. Decision of Federal Antimonopoly Service of Povolzhsky District as of 08.09.2011 No. A14-10464/2010. *Kartoteka arbitrazhnykh del Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/972b5d81-d453-4eb3-9cc9-cfec5b06ff89>; URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/29994868-0db6-403f-b9f4-ffe9772f979d>
12. Decision of Federal Antimonopoly Service of North Caucasus District as of 15.06.2011 No. A53-19238/2010. *Kartoteka arbitrazhnykh del Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/65d53690-ce26-4c03-8e90-3b489733bdf2>
13. Decision of Federal Antimonopoly Service of Central District as of 06.12.2011 No. A64-5905/2010. *Kartoteka arbitrazhnykh del Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/37b224dc-bf1f-40e7-adc5-ccea22928138>
14. Decision of 14th Arbitration Court of Appeal as of 16.11.2012 No. A44-2326/2011. *Kartoteka arbitrazhnykh del Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/8604026c-9468-4772-aeb1-61144fc2b3a6>
15. Protasov, V. N. Teoreticheskie osnovy pravovoi protsedury. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Theoretical Fundamentals of Legal Procedure. Thesis of PhD Law]. Moscow, 1993.
16. Decision of Arbitration Court of Moscow as of 03.04.2014 No. A40-6406/14. *Kartoteka arbitrazhnykh del Rossiiskoi Federatsii*. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/8278861f-f05d-4093-976c-5d87af65c097>
17. Khakulova L.R. Mif o nezashchishchennosti goszakazchikov ot nedobrosovestnykh postavshchikov [Myth on Insecurity of Governmental Customers from Unfair Suppliers]. *Pravo i bezopasnost'*, 2008, No. 3 (28).
18. Shishkin A.G. Mery yuridicheskoi otvetstvennosti. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Measures of Legal Liability. Thesis of Cand. Sc. Law]. Tambov, 2009.

ЩЕРБАКОВ Ярослав Евгеньевич, преподаватель кафедры международных отношений и мировой интеграции, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: 174yasher@gmail.com

SCHERBAKOV Yaroslav Evgenyevich, lecturer of the Department of International Relations and Global Integration of Southern Ural State University. 76, Lenin Ave., 454080, Chelyabinsk. E-mail: 174yasher@gmail.com

For citation: **Y. E. Sherbakov** Legal Nature of Legal Liability on Incorporation in the Register of Unconscientious Information Providers on Parties of Procurement Transactions *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 132–137.*





С. М. Даровских, А. П. Гуськова

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ ОТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИИ

S. M. Darovskikh, A. P. Guskova

PROBLEMS OF ENSURING THE RIGHTS OF VICTIMS OF CRIMES IN THE RUSSIAN CRIMINAL PROCEEDINGS

Статья посвящена отдельным проблемным вопросам обеспечения прав потерпевших от преступлений. Одно из условий состязательного процесса — равенство сторон — не надлежащим образом реализуется в уголовном судопроизводстве. Потерпевший как представитель стороны обвинения и активный участник процесса не наделен правами, которыми располагает обвиняемый (подозреваемый). В течение последнего времени законодателем предпринимаются определенные шаги в направлении расширения прав потерпевшего. В статье анализируются некоторые проблемные вопросы определения статуса лица, пострадавшего от преступлений, проблемы, связанные с разрешением заявлений граждан, пострадавших от преступлений и другие проблемы реализации потерпевшими своих прав в уголовном судопроизводстве.

Ключевые слова: потерпевший, пострадавший, субъективное право, Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд РФ, уголовное судопроизводство.

The article dwells on certain problematic issues of ensuring the rights of victims of crimes. One of the conditions of adversarial proceedings is the equality of the parties which is not properly implemented in the criminal proceedings. The victim as a representative of the prosecution and an active participant of the trial is not entitled to the rights the accused (suspect) has. In recent times certain steps towards the expansion of the rights of the victim have been implemented. The article analyzes some of the problematic issues of determining the status of a victim of a crime, as well as problems associated with the resolution of claims of citizens affected by crime and other problems of implementation of the rights of victims in criminal proceedings.

Keywords: victim, complainant, subjective right, Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, criminal proceedings.

Проблемы обеспечения прав потерпевших от преступлений являются едва ли не самыми актуальными проблемами уголовного судопроизводства не только в России, но и в других странах.

В уголовно-процессуальном законе, принятом в 2001 году, законодатель, фор-

мулируя назначение уголовного судопроизводства, в первую очередь определяет необходимость защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений. Однако, несмотря на такое законодательное урегулирование данного вопроса, многие российские



ученые высказывают мнение о некотором несоответствии отечественного уголовно-процессуального законодательства не только международным стандартам, но и Конституции Российской Федерации, что должно повлечь определенные преобразования, в том числе и применимо к обеспечению прав потерпевших в уголовном судопроизводстве [5, с. 6].

Необходимость данных мер очевидна и вполне обоснована. Одним из важнейших критериев деятельности демократического правового государства является предупреждение возникновения ситуаций, представляющих угрозу для граждан, обеспечение их безопасности и конечно, забота государства о потерпевших от преступлений. Однако в то же время в тексте Конституции Российской Федерации только одна статья посвящена правам потерпевших от преступлений, в то время как права и интересы обвиняемых, подозреваемых обеспечиваются рядом конституционных положений, более десяти статей посвящены вопросам обеспечения прав лиц, совершивших преступления. Вполне логично на этом фоне воспринимаются предложения ученых предусмотреть в Конституции Российской Федерации положения, расширяющие права потерпевших от преступлений. Можно согласиться с мнением С. И. Винокурова, который предлагает закрепление в Основном Законе страны права потерпевших на создание общественных благотворительных организаций, специально предназначенных для защиты потерпевших от преступлений и оказания им необходимой помощи, обеспечения самому потерпевшему неотложной помощи от государства, возможности обеспечения его социальной реабилитацией и, конечно, возмещения вреда, ему причиненного [1]. Следует согласиться и с теми учеными, которые неоднократно высказывали предложения о внесении изменений в УПК РФ, касающихся обеспечения права потерпевшего и направленных на расширение прав этого участника процесса. Изменения, внесенные законодателем в текст УПК РФ в течение последних лет, еще больше обострили проблемы, которые требуют как разработки новых норм, касающихся прав потерпевших от преступления лиц, так и согласования между собой уже имеющихся.

На наш взгляд, определенные сложности возникли по вопросу определения процессуального статуса данного лица. В соответствии со ст. 42 УПК РФ, потерпевшим признается лицо, которому преступлением причинен моральный,

материальный либо физический вред незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела и данный факт оформляется постановлением соответствующего должностного лица. Однако новая редакция ст. 144 УПК РФ, позволяющая совершение процессуальных действий до вынесения постановления о возбуждении уголовного дела в рамках доследственной проверки сообщений о преступлении, предопределила возможность получения объяснений, образцов для сравнительного исследования, истребование документов, направление их на исследование, назначение экспертизы, проведение освидетельствования и все данные действия могут производиться в отношении лица, еще не являющегося потерпевшим, поскольку еще нет возбужденного уголовного дела, но по своей сути фактически являющегося пострадавшим от преступления. Определение статуса указанного лица представляется очень важным, поскольку производство следственных, процессуальных действий в соответствии с требованиями, изложенными в законе, позволяет должностным лицам получить доказательства уже на такой ранней стадии процесса и, в случае необходимости, сохранить их в данном качестве в течение всего судопроизводства. Указанные действия в отношении лица с неопределенным процессуальным статусом не позволяют получать полноценные доказательства, их допустимость всегда может быть оспорена в судебном разбирательстве. Поэтому мы полагаем, что целесообразно введение в УПК РФ нового процессуального лица, пострадавшего от преступных действий, права и обязанности которого (например, обязанность говорить правду) следует закрепить в п. 1.1 ст. 144 УПК РФ, а в п. 25.1 ст. 5 УПК РФ ввести понятие «пострадавший», определив его как лицо, заявившее о причинении ему преступными действиями вреда, до возбуждения уголовного дела.

Следующая проблема, которая касается реализации прав потерпевшего, также связана с порядком возбуждения уголовных дел. Лишение прокурора права на возбуждение уголовных дел привело к ситуации, которая достаточно часто встречается в следственной практике, о чем отмечали в своих выступлениях и Генеральный прокурор Российской Федерации, и министр внутренних дел России. Например, в своем докладе от 29.04.2014 года Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Генеральный прокурор РФ Ю. Я. Чайка указал следующее: «...Реализуя соответствующую





щие полномочия, в 2013 г. выявлено более 470 тыс. нарушений при отражении сведений о состоянии преступности. В результате их пресечения последние стали более объективными, обнажились просчеты системы профилактики правонарушений. В 2013 г. значительные усилия прокуроров вновь потребовались для обеспечения законности на начальной стадии уголовного судопроизводства. Отменено более 2,5 млн незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, выявлено свыше 158 тыс. преступлений, не получивших своевременного учета. Обсуждение ситуации на заседании Коллегии Генеральной прокуратуры показало, что все чаще допускаются факты неправомерного вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе вопреки позиции прокурора о наличии достаточных признаков преступления. Многочисленны примеры отмены прокурорами незаконных решений по одному и тому же заявлению пять и более раз. В масштабах России они исчисляются тысячами. В результате происходит нарушение разумных сроков судопроизводства, а в ряде случаев освобождение от ответственности виновных лиц ввиду истечения сроков давности. Установлено 4 тыс. прямых отказов в приеме заявлений о преступлениях и случаев их нерегистрации при наличии бесспорных оснований для проверки и возбуждения дел. Особую тревогу вызывает то обстоятельство, что более трети из них (1400) допущено должностными лицами Следственного комитета, то есть теми, кто должен давать таким фактам уголовно-правовую оценку. Следователи Следственного комитета не спешат привлекать к уголовной ответственности своих коллег и за незаконное ограничение конституционных прав граждан...» [4].

За каждым решением об отказе в возбуждении уголовного дела в первую очередь стоят пострадавшие от преступлений, однако их интересы не учитываются при принятии данных решений. На первый план выдвигается профессиональный интерес должностных лиц, наделенных правом возбуждать уголовные дела, но не заинтересованных в принятии положительного решения, поскольку именно они и должны будут заниматься расследованием этого возбужденного ими уголовного дела и в тех случаях, когда перспектива дела неясна либо должностное лицо уверено в невозможности выявления виновных лиц, совершивших то либо иное преступление, наделенные правом возбуждать уголовные дела лица

скорее откажут в этом под надуманными предлогами, чем будут повышать процент нераскрытых уголовных дел в своей отчетности и тем самым занижать показатели качества своей работы.

Указанные действия представителей стороны обвинения: следователя, дознавателя, руководителя следственного органа, органа дознания некоторые ученые предлагают квалифицировать как злоупотребление правами и обосновывают свое мнение следующими доводами. Во-первых, данные должностные лица располагают процессуальными правами по оценке выявленных в ходе доследственной проверки обстоятельств определенного события. Во-вторых, реализуют эти права они правомерно, т. е. в соответствии с положениями УПК РФ. В-третьих, противоречие смыслу и назначению этих действий состоит в том, что должностные лица должны применять усилия, использовать все средства для объективного вывода о наличии либо отсутствии оснований для возбуждения уголовного дела, а не идти по пути наименьшего сопротивления. Если в последующем вышестоящее должностное лицо своим постановлением отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, то, следовательно, предполагается наличие резерва относительно качества и количества проверочных действий, то, что не все средства были использованы. Такая деятельность органов предварительного расследования, бесспорно, причиняет вред государственным интересам, обществу и, конечно, потерпевшим. Уклонение от регистрации сообщений о преступлениях, необоснованные отказы в возбуждении уголовных дел негативно сказываются на оценке деятельности правоохранительных органов и укрепляют наличие правового нигилизма у населения [3, с. 113—114].

Выход из данной ситуации мы видим в возврате прокурору права на принятие волевого решения в случае, если органы дознания или предварительного следствия неоднократно не выполняют его указания по проведению определенных действий в рамках доследственной проверки и не менее двух раз выносят по указанным материалам постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

На наш взгляд, требует пересмотра позиция законодателя, в соответствии с которой суды при определении наказания не принимают во внимание мнение потерпевшего о назначении более строгого наказания, в то же время как мнение потерпевшего о смягчении наказа-

ния они учитывать могут. Такой позиции придерживается и Верховный Суд РФ, указав, что в соответствии со ст. 63 УК РФ перечень отягчающих наказание обстоятельств является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит [7]. Весьма определенно по данному вопросу высказался и Конституционный Суд Российской Федерации, указав в п. 3.1 Постановления, что «...обязанность государства обеспечивать права потерпевших от преступлений не предполагает надделение их правом определять необходимость осуществления публичного уголовного преследования в отношении того либо иного лица, а также пределы возлагаемой на это лицо уголовной ответственности и наказания — такое право в силу публичного характера уголовно-правовых отношений принадлежит только государству в лице его законодательных и правоприменительных органов...» [8]. Таким образом, законодатель, формулируя критерии, которые могут влиять на наказание виновному, подошел к вопросу односторонне, разрешив судам учитывать мнение потерпевшего только в том случае, если тот ратует за его смягчение.

Однако в п. 2.1 этого же Постановления, ссылаясь на свои же правовые позиции, высказанные ранее, Конституционный Суд Российской Федерации утверждает, что потерпевшие в уголовном судопроизводстве имеют свои собственные интересы, которые связаны также и с разрешением вопросов о назначении наказания. Именно поэтому потерпевшему должны обеспечиваться участие в судебном заседании на всех стадиях уголовного процесса, возможность довести свою позицию по существу дела до суда и отстаивать свои права и законные интересы всеми не запрещенными законом способами [8]. Возникает вопрос, каким образом потерпевший будет отстаивать свои интересы и права, в том числе и в части назначения наказания подсудимому, если он лишен возможности ходатайствовать о более строгом наказании? Такой однобокий подход ни в коем случае не позволяет говорить о справедливости как в части назначения наказания, так и в отношении реализации прав участниками уголовного процесса. Не оспаривая публичный характер уголовно-процессуальной деятельности, мы все-таки согласны с мнением тех ученых, которые говорят о нецелесообразности полного исключения из уголовного процесса частных начал [9, с. 4]. Учет мнения потерпевшего по вопросу наказания ни в коем случае не будет ограничивать публичные начала уго-

ловного судопроизводства, но позволит судьям более объективно учитывать при выборе наказания поведение подсудимого в отношении заглаживания вины, возмещения причиненного им ущерба. «Разумные пределы реализации свободы» отмечает В. Н. Воронин, должны у потерпевшего быть связаны с характером причиненного ущерба и его наличием на момент назначения наказания [2]. Нам представляется совершенно правильным такой подход к решению данного вопроса. Следует отметить, что в ряде зарубежных государств, например в Великобритании, установлена система мер по учету личного мнения потерпевшего на всех стадиях судопроизводства, особенно если дело касается защиты их конституционных прав и удовлетворения их законных интересов [6, с. 149].

Можно остановиться еще на одной проблеме, решение которой предлагает в ранее упомянутом Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации. Расширяя права потерпевших, законодатель дополнил ст. 399 УПК РФ частью 2.1, где обязал суды извещать потерпевшего, его законного представителя и (или) представителя о дате, времени и месте судебного заседания, а также о возможности участия этих лиц путем использования систем видеоконференцсвязи. Само по себе данное решение можно только приветствовать, поскольку оно позволяет информировать потерпевших обо всех изменениях, происходящих с осужденным. Однако применение данной статьи в указанной редакции поставило суды в сложное положение, поскольку решения об условно-досрочном освобождении или замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания принимаются по истечении определенного времени с момента вынесения основного решения, касающегося виновности осужденного. В течение данного времени потерпевшие могут сменить место жительства в пределах населенного пункта, сменить данные о себе, например, фамилию, выехать с места постоянного жительства в другой регион, что делает затруднительным либо вообще невозможным установление их места пребывания и, как следствие, невозможным выполнение условия, определенного законодателем, т. е. извещения потерпевшего о рассмотрении вопроса, касающегося дальнейшего отбывания наказания лица, совершившего в отношении их преступление.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 марта 2014 года № 5-П обосновал свою право-



вую позицию, в соответствии с которой он не считает необходимым подтверждение получения потерпевшим извещения о рассмотрении вопроса, касающегося дальнейшего отбывания наказания лица, совершившего в отношении этого потерпевшего преступление. По смыслу действующего законодательства право потерпевшего получать различного рода информацию о прибытии осужденного к месту отбывания наказания, о выездах за пределы учреждения, где он должен отбывать наказание, о времени освобождения из мест лишения свободы предопределяет наличие у потерпевшего обязанности своевременно извещать обо всех изменениях своего местожительства и способах получения данной информации. Подтверждения же вручения извещения не требуется, если сам суд не усматривает в этом необходимость.

Как нам представляется, с данной позицией можно было бы согласиться, если бы не одно обстоятельство. Отношения «потерпевший — осужденный» могут складываться по-разному, это касается как возмещения материального, морального вреда, причиненного преступлением, так и наличия потенциальной опасности для потерпевшего и членов его

семьи. Данные обстоятельства донести до суда могут только сам потерпевший, его представитель либо законный представитель, поскольку в материалах уголовного дела их может и не быть, а администрация учреждения, где осужденный отбывает наказание, такими сведениями также может не располагать. Именно поэтому мы полагаем, что суд должен располагать информацией о том, получил ли потерпевший извещение о судебном заседании относительно вопроса условно-досрочного освобождения осужденного, особенно по делам, когда потерпевший сам в судебном заседании при вынесении приговора по делу высказал свои пожелания относительно получения любой информации о порядке отбывания виновным наказания.

Высказав свое мнение по данному вопросу, Конституционный Суд Российской Федерации предложил законодателю внести соответствующие изменения в действующее законодательство, направленные на оптимизацию порядка уведомления потерпевших по уголовному делу о судебном заседании по рассмотрению вопроса об условно-досрочном освобождении осужденного по данному уголовному делу от отбывания наказания.

References

1. Vinokurov S.I. Ugolovnaya politika i prava poterpevshego v svete Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii: ot deklaratsii k spravedlivosti [Criminal Politics and Rights of Complainant in the Light of the Constitution of the Russian Federation: From Declaration to Justice]. *Rossiiskaya yustitsiya*, 2014, No. 3, p. 54-57.
2. Voronin V.N. Uchet mneniya poterpevshego pri naznachanii nakazaniya: pozitsiya sudebnoi praktiki [Taking into Account the Opinion of Complainant in Imposing Punishment: Position of Judicial Practice]. URL: www.lexandbusiness.ru
3. Darovskikh O.I. Zloupotreblenie pravom v ugovnom sudoproizvodstve Rossii [Abuse of Rights in Criminal Proceedings of the Russian Federation]. Chelyabinsk. Tsitsero Publ., 2013.
4. Doklad General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii Yu. Ya. Chaika [Report of Prosecutor General of the Russian Federation Y.Y. Chaika]. URL: <http://www.genproc.gov.ru>
5. Egorov S.E. Prava cheloveka v ugovnom protsesse: mezhdunarodnye standarty i rossiiskoe zakonodatel'stvo [Human Rights in Criminal Proceedings: International Standards and Russian Legislation]. Moscow. Norma Publ., 2006. 224 p.
6. Levi A.A. Poterpevschii v ugovnom protsesse [Complainant in Criminal Proceedings]. Moscow, 2007. 179 p.
7. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 11.01.2007 No. 2 On Practice of assignment of sentence by the courts of the Russian Federation. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 2007, No. 4. (In Russ.)
8. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 18.03.2014 No. 5-P on the case of constitutionality test of part 2 of the article 399 of the Criminal and Procedural Code of the Russian Federation in connection with the inquiry of Ketovsky District Court of Kurgan region. URL: <http://www.consultant.ru>
9. Sidorenko E.L. Dispozitivnost' kak rezhim ugovno-pravovogo regulirovaniya. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Dispositivity as a Regime of Criminal and Legal Regulation. Thesis of PhD Law]. Moscow, 2013.



ДАРОВСКИХ Светлана Михайловна, докт. юрид. наук, профессор, заведующая кафедрой уголовного процесса и криминалистики, Южно-Уральский государственный университет. Россия, 454080, Челябинск, ул. Коммуны, 149, каб. 302. E-mail: darsvet@mail.ru

DAROVSKIKH Svetlana Mikhailovna, PhD Law, Professor, Head of the Department of Criminal Proceedings and Forensic Science of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education South Ural State University (National Research University); Office 302, 149, Kommuny Str., Chelyabinsk, 454080, Russia. E-mail: darsvet@mail.ru

ГУСЬКОВА Антонина Петровна, докт. юрид. наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и процесса, Оренбургский государственный аграрный университет. 460014, г. Оренбург, ул. Челюскинцев, 18. E-mail: narbikova@mail.ru

GUSKOVA Antonina Petrovna, PhD Law, Professor, Professor of the Department of Criminal Law and Proceedings of Orenburg State Agriculture University. 18, Cheluskintsev Str., Orenburg, 460014, Russia. E-mail: narbikova@mail.ru

For citation: **S. M. Darovskikh, A. P. Guskova** Problems of Ensuring the Rights of Victims of Crimes in the Russian Criminal Proceedings
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 138–143.



З. В. Макарова

ЦЕЛЬ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА — ИСТИНА

Z. V. Makarova

THE PURPOSE OF CRIMINAL PROCEEDINGS IS THE TRUTH

В статье исследуется понятие цели уголовного процесса, содержанием которого является уголовно-процессуальная деятельность. Уголовный процесс как социально значимое явление имеет вполне определенную цель, как и всякая сознательная человеческая деятельность. Данная цель не может быть произвольной, она дана в объективных обстоятельствах, являющихся фактами совершенного преступления. Эти факты следует устанавливать по каждому уголовному делу, поэтому цель уголовного процесса должна объективизироваться, то есть установлена законом. Автор обосновывает мнение о том, что целью уголовного процесса может и должна быть только истина — соответствие выводов по уголовному делу фактам совершенного преступления, соответствие действительности, реальности. Истина является основой юридической оценки обстоятельств уголовного дела, определения наказания и разрешения всех других вопросов по уголовному делу.

Ключевые слова: уголовный процесс, цель, уголовно-процессуальная деятельность, истина, закон, субъективное, объективное, доказательства, логика, суждения, умозаключения.

The article considers the concept of purpose of criminal proceedings the content of which is the criminal and procedural activity. Criminal proceedings as a socially significant phenomenon have a well-defined goal like any conscious human activity. This goal can not be arbitrary; it is given in the objective circumstances which are facts of committed crime. These facts should be installed in every criminal case, so the goal of the criminal proceedings should be objectified, hence, to be established by law. The author proves the notion that the purpose of criminal proceedings may be only the truth — the correspondence of conclusions on the criminal case with the facts of the committed crime, correspondence with reality. Truth is the basis of the legal assessment of the circumstances of the criminal case, sentencing and the resolution of all other issues in the proceedings.

Keywords: criminal procedure, the purpose of criminal and procedural activity, truth, law, subjective, objective, evidence, logics, judgment, reasoning.

Уголовный процесс представляет собой уголовно-процессуальную деятельность по возбуждению, расследованию, рассмотрению и разрешению уголовных дел, а также по исполнению приговоров, направленную на установление лица, совершившего преступление, виновности либо невиновности лица, привлеченного к уголовной ответственности, применение наказания к лицу, признанному судом виновным, и осуществляемую в предусмотренном законом порядке при ведущей и направляющей роли государственных органов — участников уголовного процесса,

несущих ответственность за ход и результат производства по уголовному делу.

Способ существования уголовного процесса есть движение уголовного дела (комплекс действий всех участников уголовного судопроизводства) из одной стадии в другую, есть активная уголовно-процессуальная деятельность, которая должна быть направлена на достижение ясной, понятной, социально полезной цели.

Уголовный процесс находит свое воплощение только в нормах уголовно-процессуального права. В реальности же



уголовный процесс имеет место лишь по конкретному уголовному делу, по которому осуществляется конкретная уголовно-процессуальная деятельность. Данная деятельность не может не быть целенаправленной, а потому должна иметь и имеет определенную цель, то есть то, что необходимо осуществить, чего надо достичь, какой получить результат, для чего была нужна уголовно-процессуальная деятельность. Без цели уголовный процесс теряет свой смысл, утрачивает свою сущность, свое назначение.

Конечно, многочисленные участники уголовного процесса могут ставить перед собой различные субъективные цели, могущие изменяться в ходе производства по уголовному делу. Но объективно вся уголовно-процессуальная деятельность всех участников уголовного судопроизводства, определяемая нормами уголовно-процессуального права, должна привести к достижению одной общей цели, ради чего и существует уголовный процесс. Поэтому ведущая, главная роль в достижении этой цели принадлежит тем, кто определяет ход уголовного процесса и принимает решения по делу, то есть государственным органам. На них лежит обязанность достижения цели уголовного процесса, реализации его сущности.

Г. В. Ф. Гегель считал, что «цель есть ближайшим образом для человека нечто внутреннее, субъективное, но эта цель должна стать также и объективной; цель как нечто субъективное есть недостаток; цель должна быть положена объективно, и этим она обретает не новое одно-стороннее определение, а лишь свою реализацию» [2, с. 75]. Таким образом, цель должна объективизироваться; она не может быть произвольной, не может изобретаться субъектом; цель дана в объективных обстоятельствах [4, с. 106]. Именно объективные обстоятельства заставляют субъекта ставить перед собой ту или иную цель, вследствие чего цель является субъективной по форме и объективной по содержанию [7, с. 57], то есть объективно-субъективной категорией. «Содержание цели зависит от объективных законов действительности, возможностей субъекта и применяемых средств» [6, с. 1480].

В уголовном процессе устанавливаются факты, имевшие место в прошлом, поэтому возникает вопрос: а можно ли в качестве цели ставить познание фактов. Согласно теории отражения совершенное преступление, взаимодействуя с другими явлениями, оставляет свои следы, отпечатки в сознании человека и на матери-

альных объектах, что делает возможным его познание. Следовательно, в ходе уголовного процесса, в процессе познания фактов, относящихся к преступлению, можно установить обстоятельства совершенного преступления, можно установить то, что имело место в действительности. Реальные возможности субъекта — профессионального юриста в уголовном судопроизводстве означают его знания, умение, навыки в выполнении профессиональных обязанностей. В своей профессиональной деятельности юрист использует доказательства, логику, психологию, самые различные научно-технические средства и т. п., однако все это подлежит применению только на основании закона, который является единственным исходным материалом — средством достижения цели уголовного процесса. При этом большую роль играют нравственные качества и нравственное поведение судьи, прокурора, следователя, адвоката. Исходный материал (правовые нормы) устанавливаются только законодательной властью: она предоставляет средства для реализации уголовного процесса, его цели.

Цель сначала формируется в сознании человека в силу объективной необходимости, и объективной она становится тогда, когда будет реализована, достигнута. Для того чтобы уголовный процесс как явление был осуществлен, необходимо перед ним поставить такую цель, достижение которой было бы проявлением его сущности. Сущностью уголовного процесса является установление и реализация уголовно-правового отношения, то есть установление лица, совершившего преступление, и применение уголовного наказания к лицу, признанному виновным в совершении преступления. Отсюда следует, что необходимо установить, то есть доказать, что действительно имело место событие преступления и действительно это преступление совершено определенным лицом и никем иным. Значит, необходимо установить то, что существовало на самом деле, имело место в реальности. Соответствие понятия реальности, знания с его предметом в философии называется истиной. Понятия цели и истины — это философские понятия, философские категории, и в научной литературе без этих категорий не обойтись. Истина представляет собой адекватное отражение действительности познающим субъектом. В. Плигин считает: «...уголовный процесс работает в области ретроспективных событий, где объективной истины не может быть» [3]. Да, в уголовном процессе по-





знаются факты совершенного преступления, имевшие место в прошлом. Поэтому для того, чтобы установить реально существовавшие факты, необходимы доказательства, собираемые в ходе познавательной деятельности, которая осуществляется в порядке, установленном законом, путем доказывания. Из суждений В. Плигина следует, что установить то, что было в действительности, установить действительно виновное в совершении преступления лицо невозможно. Тогда зачем нужен уголовный процесс? Действительность — объективный мир; в действительности — так как есть, действительно — истинно в самом деле, так оно и есть [5, с. 160]. Если в уголовном процессе (для чего он и предназначен, для чего он и нужен) необходимо установить и наказать лицо, действительно совершившее преступление, то тем самым устанавливается, что было на самом деле, что истинно, что имело место в реальности, объективном мире, иными словами, устанавливается истина, объективная истина. Если не нравится слово «объективная», если это звучит слишком по-философски, слишком теоретически, то можно довольствоваться только словом «истина», как это имеет место в УПК Германии (ч. 2 § 244) и Австрии (ч. 2 § 232), Франции (ч. 1 ст. 310), Федеральных правилах использования доказательств в судах США (правило 2).

В уголовном процессе мы имеем дело не с самими фактами, а представлениями о них, которые фиксируются в доказательствах. На основе собранных и исследованных доказательств у лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, складывается субъективный образ обстоятельств преступления, полученный с помощью мышления, то есть речь идет о познании рациональном, основными формами которого являются понятия, суждения, умозаключения. Понятия содержатся в правовых нормах, которые использует познающий субъект. Суждения отражают в носителях информации обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу. Суждения могут быть истинными или ложными, поэтому они подлежат проверке и оценке. И, наконец, умозаключение — на основе понятий и полученных из суждений знаний выводится новое знание о совершенном преступлении также в виде суждения. Таким образом, большое значение приобретают законы логики, ее правила, логичность мышления, которыми юрист должен обладать в первую очередь.

Деятельность человека составляют его действия, а действие — это «процесс, подчиненный представлению о том результате, который должен быть достигнут, т. е. процесс, подчиненный сознательной цели» [4, с. 103]. Следовательно, человек не действует и не может действовать без цели; он может сам себе поставить цель; цель может быть поставлена кем-либо или чем-либо, то есть может исходить как из внутренних побуждений человека, так и извне, в силу определенных обстоятельств. Поставленная цель обеспечивает сознательную направленность действий [4, с. 103]. В уголовном процессе, как уже было отмечено, действуют различные участники, которые имеют самые различные цели при осуществлении своей деятельности. Но целью всей уголовно-процессуальной деятельности, целью уголовного процесса в конечном итоге должно быть объективированное положение, которое устанавливает государство, закон. Именно поэтому цель уголовного процесса следует указать в уголовно-процессуальном кодексе, и эта цель — истина. За достижение данной цели несут ответственность государственные органы — участники уголовного процесса, принимающие решение по уголовному делу. Процессуальное назначение иных участников процесса закон определяет таким образом, чтобы их деятельность способствовала достижению цели уголовного процесса, воплощению его сущности, его назначению.

Уголовный процесс необходим для того, чтобы установить факт совершения преступления, кто его совершил, и наказать лицо, признанное виновным в совершении преступления. УПК РСФСР в ст. 2, раскрывая задачи уголовного судопроизводства, устанавливал, для чего нужно выполнение данных задач: чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден. Иными словами, чтобы справедливо было наказано лицо, в действительности совершившее преступление, и никто иной. Согласно ч. 2 ст. 6 УПК РФ уголовное преследование и назначение виновным наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию. Это означает то же самое, что было установлено в ст. 2 УПК РСФСР: справедливо

наказано должно быть действительно виновное в совершении преступления лицо и никто иной.

Если целью уголовного процесса считать не установление того, то действительно имело место, а саму процедуру производства по уголовному делу, то про-

цесс превращается в игру, а состязательность — в ее инструмент «...Наша состязательная теория правосудия, — пишет американский юрист У. Бернэм, — никогда не задается вопросом, в чем заключается истина, ее интересует только один вопрос: строго ли соблюдаются правила игры?» [1, с. 116].

References

1. Bernem U. Sud prisyazhnykh zasedatelei [Jury Trial]. Moscow, 1997. 128 p.
2. Gegel' G.V.F. Filosofiya prava [Philosophy of Law]. Moscow. Mysl' Publ., 1990. 524 p.
3. Golubkova M.V Sankt-Peterburge proshli X Senatskie chteniya. Iskali istinu [X Senate Readings in St. Petersburg. Search of Thruth]. *Rossiiskaya gazeta*, 2014, March 31.
4. Leont'ev A.N. Deyatel'nost', soznanie, lichnost' [Activity, Consciousness, Person]. Moscow. Politizdat Publ., 1977. 304 p.
5. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka [Dictionary of Russian Language]. Moscow. Russkii yazyk Publ., 1989. 750 p.
6. Prokhorov A.M. Sovetskii entsiklopedicheski slovar' [Soviet Encyclopedic Dictionary]. Moscow. Sovetskaya Entsiklopediya Publ., 1981. 1600 p.
7. Trubnikov N.F. O kategoriakh «tsel'», «sredstva», «rezul'tat» [On Categories of 'Aim', 'Means', and 'Result']. Moscow. Vysshaya shkola Publ., 1968. 147 p.

МАКАРОВА Зинаида Валентиновна, докт. юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, ведущий эксперт, Южно-Уральский государственный университет, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76, ИОДО, ауд. 104. E-mail: Lia5565.72@mail.ru

MAKAROVA Zinaida Valentinovna, PhD Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, leading expert, South Ural State University (National Research University); Office 104, 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, Russia, 454080. E-mail: Lia5565.72@mail.ru

For citation: **Z. V. Makarova** The Purpose of Criminal Proceedings is the Truth *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 144–147.*



С. Б. Полич

ГРАНИЦЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ДОБРОСОВЕСТНОСТИ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

S. B. Polich

LIMITS OF REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF GOOD FAITH IN CIVIL PROCEEDINGS

В статье исследуется основополагающий принцип гражданского права — добросовестность субъектов гражданских прав — в контексте его практической реализации, раскрывается содержательный анализ принципа добросовестности в гражданском праве, анализируются пределы (границы) реализации принципа добросовестности в гражданском праве, равно пределы (границы) реализации принципа добросовестности в гражданском процессе. Преобладающий акцент исследования — в установлении практических границ реализации принципа добросовестности в гражданском процессе.

Ключевые слова: конституционные принципы судопроизводства, принципы гражданского права, принципы гражданского процесса, принцип добросовестности, злоупотребление гражданским правом, злоупотребление процессуальными правами и неисполнение процессуальных обязанностей.

The article studies the fundamental principle of civil law, the good faith of the subjects of civil rights, in the context of its practical implementation, reveals the content analysis of the principle of good faith in the civil law, and analyzes the limits of the principle of good faith in civil right, as well as limits of the principle of good faith in civil proceedings. Predominant focus of the research is to establish the practical boundaries of the principle of good faith in civil proceedings.

Keywords: constitutional principles of justice, principles of civil law, principles of civil proceedings, the principle of good faith, abuse of civil law, abuse of procedural rights and procedural obligations failure.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав и их судебной защиты (п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации — далее ГК РФ).

При установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно (п. 3 ст. 1 ГК РФ).

Добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются (п. 5 ст. 10 ГК РФ).

Перечисленные нормы законодательства при определении общих правил поведения участников гражданского оборота не квалифицируют эти правила как принципы гражданского права.

Эти терминологические конструкции законодателя позволили, полагаем, некоторым ученым-цивилистам разделять правовые понятия «принципы гражданского права» и «основные начала гражданского законодательства» [2].

Принцип — это ведущее начало, закон данного движения материи и общества, а также явлений, включенных в ту или иную форму движения, как справедливо в свое время давал квалификацию этому понятию С. Н. Братусь [1, с. 48].

Принципы гражданского права являются обобщенным понятием, квинтэссенцией тех правовых явлений, которые сами по себе характеризуют регулируе-



мые этими принципами общественные отношения.

Полагаем, что добросовестность может рассматриваться именно в качестве принципа гражданского права, поскольку основное содержание постулата «добросовестность» направлено на достижение разумного и ответственного поведения участников гражданского оборота, а также затрагивает регулирование широкого пласта общественных отношений.

Принцип добросовестности является важным мериллом поведения участников гражданского оборота вне зависимости от их дееспособности, в том числе имущественного статуса.

Каковы границы реализации принципа добросовестности, и с помощью каких институтов они могут быть установлены.

Попытаемся рассмотреть законодательные границы (пределы) принципа добросовестности сквозь призму использования способов защиты гражданских прав, установленных законодательством.

Общеизвестно, что сделки выступают одним из самых распространенных юридических актов, а *de-facto* — локомотивом гражданского оборота, характеризующим его основную сущность — движение и развитие.

Следует отметить, что современный законодатель четко сконструировал законодательные границы применения принципа добросовестности к таким способам защиты гражданских прав, как то: признание недействительной оспоримой сделки, применение последствий недействительности оспоримой сделки, применение последствий недействительности ничтожной сделки, равно как и возможность признания недействительной ничтожной сделки.

В силу п. 2 ст. 166 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) (в редакции Федерального закона от 07.05.2013 № 100-ФЗ) требование о признании оспоримой сделки недействительной может быть предъявлено стороной сделки или иным лицом, указанным в законе.

Согласно п. 3 ст. 166 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) (в редакции Федерального закона от 07.05.2013 № 100-ФЗ) требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки вправе применить сторона сделки, а в предусмотренных законом случаях также иное лицо.

Кроме того, все обозначенные законом должны иметь охраняемый законом интерес в применении таких способов защиты

как признание сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, а само по себе поведение одной из сторон сделки не должно свидетельствовать о намерении сделку сохранить, иначе в иске будет отказано.

Определяющий или основополагающий фактор реального применения принципа добросовестности констатируется в положениях п. 5 ст. 166 ГК РФ (в редакции Федерального закона от 07.05.2013 № 100-ФЗ), согласно которым заявление о недействительности сделки не имеет правового значения, если ссылающееся на недействительность лицо действует недобросовестно, в частности, если его поведение после заключения сделки давало основание другим лицам полагаться на действительность сделки.

Не секрет, что практика арбитражных судов и судов общей юрисдикции в последние двадцать лет зачастую не учитывала принцип добросовестности в вопросе применения такого способа защиты гражданских прав, как признание сделки недействительной и применение последствий недействительности ее недействительности.

Следует при этом отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации еще в 2003 году фактически обозначил необходимость реального применения принципа добросовестности в практике судов при разрешении конкретных гражданско-правовых споров [3].

«Содержащиеся в п. 1 и 2 ст. 167 ГК РФ общие положения о последствиях недействительности сделки в части, касающейся обязанности каждой из сторон возвратить другой все полученное по сделке, — по их конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве со ст. 166 и 302 ГК РФ — не могут распространяться на добросовестного приобретателя, если это непосредственно не оговорено законом, а потому не противоречат Конституции Российской Федерации.

Названное правовое регулирование отвечает целям обеспечения стабильности гражданского оборота, прав и законных интересов всех его участников, а также защиты нравственных устоев общества...» [3].

Соответственно, юридическая и фактическая невозможность реального применения такого способа защиты гражданских прав, как признание сделки недействительной и применение последствий ее недействительности без учета принципа добросовестности участников гражданского оборота, позволяет установить





границы (пределы) фактической реализации этого принципа.

Установление границ реализации принципа добросовестности, полагаем, может быть обусловлено судебными прецедентами об отказе в принадлежащем субъективному праву на судебную защиту, в том числе в применении такого способа защиты, как признание сделки недействительной и применение последствий ее недействительности.

Отметим, что такие прецеденты зачастую рассматривают принцип добросовестности в контексте недопустимости злоупотребления правом.

Так, в частности, в одном из дел арбитражный суд непосредственно указал, что «последствия совершения сделки с нарушением обязательных требований законодательства должно нести то юридическое лицо, которое недобросовестно действовало при заключении сделки, а не добросовестно заблуждавшийся контрагент по сделке.

При этом доказывать недобросовестность и неразумность действий должен тот, кто с таким поведением связывает правовые последствия.

Действия по заключению сделки могут быть признаны злоупотреблением правом, если будет установлено, что такая сделка направлена исключительно на нарушение прав и законных интересов иных лиц. При этом исключительная направленность сделки на нарушение прав и законных интересов должна быть в достаточной степени очевидной, исходя из презумпции добросовестности поведения участников гражданского оборота».

Не усмотрев таких намерений у контрагентов по сделке, в соответствии с которой имущество общества было продано по цене значительно ниже рыночной стоимости, арбитражный суд в иске отказал [4].

По другому делу судом было установлено недобросовестное поведение контрагентов по сделке купли-продажи земельного участка (компании и муниципального образования), когда для целей эксплуатации хозяйственной постройки площадью 15,6 кв. м компании муниципальным образованием был предоставлен в собственность за плату по правилам статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок площадью 4 696 кв. м, а впоследствии земельный участок был продан обществу.

«Системное толкование статей 35 и 36 Земельного кодекса Российской Федерации позволяет прийти к выводу о том, что собственник здания, строения,

сооружения вправе испрашивать в собственность или в аренду земельный участок с целью эксплуатации объектов, находящихся на участке.

Пунктом 7 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что границы и пределы земельного участка определяются с учетом фактически используемой площади.

По сути, муниципальное образование дезавуировало применение порядка предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, открыло возможность для недобросовестного застройщика приобрести незаконные имущественные выгоды в обход закона.

Суд признал действия компании, знавшей об оспаривании возникновения права собственности на земельный участок и продавшей участок обществу, и само общество, которое, заключая спорную сделку при той степени заботливости и осмотрительности, которая от него требовалась, не могло не знать о судебных притязаниях на земельный участок в качестве лиц, злоупотребивших правом.

Подобные действия арбитражным судом также были квалифицированы как нарушение принципа добросовестности гражданского оборота» [5].

Очень показательным является следующий пример арбитражной судебной практики.

По заказу департамента состоялся открытый аукцион в электронной форме на право заключения государственного контракта на выполнение работ по содержанию объектов, победителем которого выступило общество, вследствие чего между ними был подписан государственный контракт на бумажном носителе, хотя должен был быть заключен в форме электронного документа согласно положениям ст. 41.12 Федерального закона от 21.05.1994 № 94-ФЗ «О размещении заказов для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд».

Оспаривая государственный контракт по правилам статьи 168 ГК РФ, департамент, несмотря на нарушение формы совершения контракта, соглашался с его исполнением, поскольку принял выполненные работы при отсутствии возражений и замечаний к их результату.

Отказывая в удовлетворении требований, суд обоснованно признал, что поведение департамента по оспариванию юридической силы сделки из-за порока формы не согласуется с принципом до-

бросовестности поведения участников гражданского оборота (статья 10 ГК РФ).

Кроме того, суд констатировал, что используемый департаментом способ защиты не создает ожидаемый для истца эффект, поскольку не освободит его от обязанности возместить стоимость работ и понесенных затрат на их исполнение, а, следовательно, не повлечет восстановления прав департамента [6].

Таким образом, границей реализации принципа добросовестности является

применение конкретного способа защиты субъективного гражданского права, скажем, о признании сделки недействительной, и применение последствий ее недействительности.

В том же случае, когда такой способ реализован участником гражданского оборота без соблюдения принципа добросовестности, то указанные фактические обстоятельства приводят к последовательному отказу в защите этого права.

Литература

References

1. Bratus' S.N. Printsipy sovetskogo grazhdanskogo prava [Principles of Soviet Civil Law]. *Izvestiya vuzov. Seriya Pravovedenie*, 1960, No. 1, p. 47-52.
2. Verdinyan G.V. Dobrosovestnost' v sisteme printsipov grazhdanskogo prava i osnovnykh nachal grazhdanskogo zakonodatel'stva [Conscientiousness in the System of Principles of Civil Law and Fundamental Principles of Civil Legislation]. *Rossiiskaya yustitsiya*, 2012, No. 11, p. 7-9.
3. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 21.04.2003 No. 6-P on case of constitutionality test of items 1 and 2 of the article 167 of the Civil Code of the Russian Federation in connection with complaints of the citizens O.M. Marinicheva, A.V. Nemirovskaya, E.A. Sklyanova, R.M. Sklyanova and V.M. Shiryaev. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=41943>
4. Decision of the First Arbitration Court of Appeal as of 14.07.2014 on the case A39-2305/2013. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=RAPS001;n=41116>
5. Decision of the Seventh Arbitration Court of Appeal as of 09.04.2014 on the case A03-13984/2013. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=RAPS007;n=67260>
6. Decision of the Federal Arbitration Court of Far Eastern District as of 14.05.2014 No. F03-2259/2014. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ADV;n=82338>

ПОЛИЧ Светлана Байрамовна, заместитель председателя Арбитражного суда Челябинской области в отставке, канд. юрид. наук. 454091, г. Челябинск, ул. Воровского, 2. E-mail: poli1331@yandex.ru

POLICH Svetlana Bairamovna, resigned vice-chairman of the Arbitration Court of Chelyabinsk region, Cand. Sc. Law. 2, Vorovskogo Str., 454091, Chelyabinsk. E-mail: poli1331@yandex.ru

For citation: **S. B. Polich** Limits of Realization of the Principle of Good Faith in Civil Proceedings *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 148–151.*





УДК 343.6:656.13.08:351.74 + 343.985:351.74

Е. В. Зубенко, А. Б. Ленцов

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ОСТАВЛЕНИЯ В ОПАСНОСТИ, СОВЕРШАЕМОГО СОТРУДНИКАМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ХОДЕ ДТП

E. V. Zubenko, A. B. Lentsov

TOPICAL ISSUES OF INVESTIGATING FAILURE TO GIVE ASSISTANCE TO PERSONS IN MORTAL DANGER COMMITTED BY LAW ENFORCEMENT BODIES IN ROAD TRAFFIC ACCIDENTS

Статья посвящена проблемным вопросам расследования дорожно-транспортных преступлений, последствием которых явилось оставление пострадавших в опасном состоянии для их жизни или здоровья состоянии. В ней говорится об особенностях совершения и расследования указанных преступлений в отношении сотрудников правоохранительных органов, относительно которых существует законодательно закрепленная обязанность по оказанию помощи пострадавшим независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток. Рассматриваются особенности квалификации действий таких лиц, способы оставления в опасности, а также способы противодействия со стороны подозреваемых (обвиняемых).

Ключевые слова: оставление в опасности, сотрудник правоохранительных органов, дорожно-транспортное происшествие (преступление), автомобиль.

The article dwells on issues of investigating problematic issues of road traffic accidents the consequence of which was failure to give assistance to persons in danger. It considers features of committing and investigating these criminal offenses against the law enforcement officers who have a statutory duty to assist and help regardless of their position, location and time of day. The authors discuss features of classification of actions of such persons, means and ways of failure to give assistance to persons in danger, as well as methods of resistance from suspects (accused).

Keywords: failure to give assistance to persons in danger, law enforcement officer, traffic accident (crime), car.

На протяжении последнего десятилетия в нашей стране регистрируется огромное количество дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП), в которых гибнет в среднем около 30 тысяч человек в год. При этом в печальную статистику лиц, совершивших ДТП, попадают сотрудники правоохранительных органов. Их общественно-опасные деяния стано-

вятся широко известными населению при помощи средств массовой информации, что приводит к снижению и без того невысокого рейтинга доверия граждан к силовым структурам. Так, оперуполномоченный уголовного розыска Ч., управляя автомобилем в состоянии алкогольного опьянения, совершил наезд на двух пешеходов, переходивших проезжую часть по



нерегулируемому пешеходному переходу. В результате ДТП один из пешеходов скончался. Приговором Ч. был осужден к 4 годам лишения свободы [5].

Однако помимо совершения дорожно-транспортного преступления сотрудниками правоохранительных органов нередко скрываются с места ДТП, оставляя пострадавших в нем лиц в опасном для жизни или здоровья состоянии. За указанные действия предусмотрена ответственность по ст. 125 УК РФ. В качестве примера можно привести следующий случай: сотрудник ФСИН России Х., двигаясь в вечернее время на принадлежащем ему автомобиле, не справился с управлением и совершил наезд на 12-летнего мальчика. После совершения ДТП Х. скрылся с места происшествия, оставив пострадавшего в опасном для жизни или здоровья состоянии. Сотрудниками полиции на месте ДТП был обнаружен государственный регистрационный знак от его автомобиля. Х. к этому времени на соседней улице совершил наезд на неподвижное препятствие в виде столба электроосвещения, после чего был задержан [2]. Также К., будучи следователем Следственного комитета РФ, примерно в 04 часа 15 минут, управляя автомобилем и двигаясь в районе жилого дома, допустил наезд на пешехода, после чего скрылся с места происшествия, оставив пострадавшего в опасности. Впоследствии К. был осужден по ст. 125 УК РФ [6].

Учитывая наличие специального субъекта, расследование подобного вида преступлений вызывает определенные сложности не только в квалификации деяния, но и в расследовании рассматриваемых преступлений, в том числе по причине отсутствия у следователей современных методических рекомендаций. Мы постараемся осветить в настоящей статье наиболее существенные вопросы данной темы.

Законодатель на указанную категорию лиц возлагает дополнительные обязанности, которые могут быть не связаны со служебной деятельностью. В частности, Законом РФ «О полиции» в п. 3 ч. 1 ст. 12 предусмотрена общая обязанность, согласно которой сотрудники полиции должны оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений, правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо состоянии, опасном для их жизни и здоровья. Кроме того данная обязанность конкретизируется положением ч. 2 ст. 27 Закона, где обозначено, что сотрудник полиции **не-**

зависимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязан (выделено нами. — Авт.) оказывать первую помощь пострадавшим [4]. Аналогичное требование для сотрудников уголовно-исполнительной системы содержится в ч. 2 ст. 26 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [3]. При этом Приказом Минздравсоцразвития России от 04.05.2012 № 477н «Об утверждении перечня состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечня мероприятий по оказанию первой помощи» утвержден соответствующий перечень мероприятий по оказанию таковой помощи.

На основании изложенного обязанность по оказанию помощи пострадавшим в отношении сотрудников правоохранительных органов, совершивших ДТП, либо принимавших участие в нем, вытекает не только из общих положений требования п. 2.5 Правил дорожного движения РФ (для участников дорожно-транспортного происшествия), но и нормативно-правовых актов, регулирующих их служебную деятельность в независимости от исполнения должностных полномочий.

Как правило, оставление в опасности по делам о ДТП в общей своей массе совершается следующими основными способами [1]:

1. Водитель, совершивший ДТП, оставляет пострадавшего, скрываясь на своем транспортном средстве — 61%.

2. Водитель после совершения ДТП останавливается, оценивает обстановку, не оказывая помощи пострадавшему, скрывается на своем транспортном средстве — 17%.

3. Водитель, совершивший ДТП, оставляет пострадавшего в беспомощном состоянии и покидает свое транспортное средство — 22%.

Относительно сотрудников правоохранительных органов первый выделенный нами способ совершения преступления является наиболее распространенным. Он характеризуется стремлением виновника остаться незамеченным и не быть задержанным на месте преступления, вне зависимости от того, имеются ли очевидцы или их нет. Типичным примером является уголовное дело в отношении С., являвшегося сотрудником ОМОН МВД по Хабаровскому краю. Последний, управляя автомобилем, не уступил дорогу пешеходу Б., переходившему проезжую часть, и совершил на него наезд, после чего, не останавливая автомобиль, скрылся, оставив Б. в опас-



ном для жизни состоянии [7].

Действуя рассматриваемым способом, определенная часть сотрудников находится в состоянии алкогольного опьянения. Боязнь ответственности за содеянное и неминуемого лишения права управления автомобилем за вождение в состоянии опьянения, наложения взыскания по службе вплоть до увольнения из правоохранительных органов за дискредитирующий проступок усиливает их желание максимально быстро скрыться с места происшествия путем увеличения скорости. Такие действия могут и зачастую приводят к полной потере контроля управляемости автомобилем и совершению вторичного ДТП. В указанной ситуации, если виновный задержан в автомобиле или в непосредственной близости от него, то он дает признательные показания. Если в автомобиле кроме водителя находился совершеннолетний родственник, например жена, имеющая право на управление транспортным средством, она может дать показания, что автомобилем в момент ДТП управляла именно она.

Реже всего встречается третий способ совершения оставления в опасности, когда виновный покидает свое транспортное средство. Отмеченный способ используется лишь при значительном повреждении транспортного средства, когда оно по техническим причинам, возникшим в результате ДТП, не может продолжать движение.

В ходе допросов в качестве подозреваемого, обвиняемого или заподозренного лица сотрудники правоохранительных органов, учитывая профессиональный опыт и опыт ранее судимых лиц, оказывают вербальное противодействие расследованию, выражающееся как в форме пассивного сопротивления (отказ от дачи показаний, умолчание о фактах, интересующих следствие), так и в форме активного противодействия (лжесвидетельства, ложного заявления,

сговора, оговора, самоговора, ложного алиби, подстрекательства к даче ложных показаний, склонения к отказу от данных ранее правдивых показаний путем угроз, подкупа и т. п.).

Тактическими приемами, направленными на пресечение данного противодействия и убеждение лица в необходимости дачи правдивых показаний в частности, будут: 1) детализация показаний с целью выявления противоречий; 2) формирование убеждения у допрашиваемого в том, что следствие располагает доказательствами, изобличающими его во лжи; 3) предъявление доказательств в различной последовательности (с нарастающей доказательственной силой либо сразу наиболее веского); 4) демонстрация возможностей следствия установления истины без участия допрашиваемого, даже при его противодействии расследованию и т. п.

В случае если подозреваемый скрывает свое должностное положение в правоохранительных органах, опасаясь неблагоприятных последствий в служебной деятельности, но у следователя имеются обоснованные предположения к этому, например: наличие в его автомобиле фрагментов форменного обмундирования, документов профессиональной деятельности; использование юридической терминологии, свойственной сотрудникам правоохранительных органов, осведомленность о процессуальной деятельности следователя и т. п., следователю необходимо дактилоскопировать подозреваемого и проверить его по специальным учетам. Согласно ст. 9 Федерального закона от 25.07.1998 «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», обязательной государственной дактилоскопической регистрации подлежат сотрудники правоохранительных органов. Указанным способом может быть установлено должностное положение подозреваемого.



Литература References

1. Zubenko E.V. O sposobakh soversheniya i sokrytiya dorozhno-transportnykh prestuplenii, svyazannykh s ostavleniem v opasnosti [On Ways of Committing and Hiding of Road Crimes Connected with Failure to Give Assistance to Persons in Mortal Danger]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie*, 2010, No. 2, p. 78-81.
2. Novosti Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii [News of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. URL: <http://police-russia.info/index.php/2012/04/24>.
3. Law of the Russian Federation as of 21.07.1993 No. 5473-1 On institutions and bodies implementing penal code in deprivation of freedom. *Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov Rossiiskoi Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiiskoi Federatsii*, 1993, No. 33, Art. 1316. (In Russ.)

4. Federal law as of 07.02.2011 No. 3-FZ On police. Rossiiskaya gazeta, 2011, February 8. (In Russ.)
5. Criminal case No. 1-56/2014. *Arkhiv Orlovskogo raionnogo suda Orlovskoi oblasti.* (In Russ.)
6. Criminal case No. 10-1/11. *Arkhiv Petrovskogo raionnogo suda Stavropol'skogo kraja.* (In Russ.)
7. Criminal case No. 413216/2007. *Arkhiv Sledstvennogo upravleniya. Upravlenie Ministerstva vnutrennikh del Rossii po Khabarovskomu krayu.*

ЗУБЕНКО Евгений Владимирович, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры специальных дисциплин, Владивостокский филиал Дальневосточного юридического института МВД России. 690087, г. Владивосток, ул. Котельникова, д. 21. E-mail: Zubenko.1978@yandex.ru

ZUBENKO Evgeny Vladimirovich, Cand. Sc. Law, senior teacher of the Department of Special Disciplines of Vladivostok branch of Far East Legal Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs of the City of Vladivostok. 21, Kotelnikova Str., Vladivostok, 690087. E-mail: zubenko.1978@yandex.ru

ЛЕНЦОВ Александр Борисович, ст. преподаватель кафедры специальных дисциплин, Владивостокский филиал Дальневосточного юридического института МВД России. 690087, г. Владивосток, ул. Котельникова, д. 21. E-mail: l5nata@mail.ru.

Lentsov Aleksandr Borisovich, senior teacher of the Department of Special Disciplines of Vladivostok branch of Far East Legal Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs of the City of Vladivostok. 21, Kotelnikova Str., Vladivostok, 690087. E-mail: l5nata@mail.ru.

For citation: **E. V. Zubenko, A. B. Lentsov** Topical Issues of Investigating Failure to Give Assistance to Persons in Mortal Danger Committed by Law Enforcement Bodies in Road Traffic Accidents

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 152–155.



Е. В. Мангутова (Кантеева)

СПОСОБ СОВЕРШЕНИЯ ЗЛОСТНОГО УКЛОНЕНИЯ ОТ УПЛАТЫ АЛИМЕНТОВ НА СОДЕРЖАНИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ДЕТЕЙ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

E. V. Mangutova (Kanteeva)

MODUS OPERANDI OF WILLFUL EVASION FROM ALIMONY PAYMENTS FOR MAINTENANCE OF MINOR CHILDREN: PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE

В данной статье проанализированы основные способы совершения злостного уклонения от уплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей (ч. 1 ст. 157 УК РФ) как одного из преступлений, препятствующих осуществлению деятельности служебных полномочий судебного пристава-исполнителя, приведена их классификация, актуальные проблемы выявления в стадии расследования данной группы преступлений, выявлены основные проблемы судебной практики при квалификации рассматриваемых преступлений.

Ключевые слова: способ совершения преступления, злостное уклонение от уплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей, бездействие, непредставление сведений судебному приставу-исполнителю, сокрытие сведений, малозначительные выплаты, подделка документов.

This article analyzes the main ways of committing willful evasion from alimony payments for maintenance of minor children (Part 1 of the Article 157 of the Criminal Code of the Russian Federation) as one of the crimes that hinder the implementation of activities of official authority of the officer of justice, their classification, current problems in the process of identifying investigation of this group of crimes, main problems of judicial practice in the classification of the crimes considered.

Keywords: modus operandi, willful evasion from alimony payments for maintenance of minor children, omission to act, failure to provide information to the officer of justice, underreporting, minor payments, forgery.

156

Уголовно-правовая
доктрина

Эффективность производства по делу во многом зависит от исходной информационной базы, которая имеется у следователя (дознателя) на начало расследования им конкретного преступления. Традиционно в качестве такой информационной базы рассматривают криминалистическую характеристику преступлений. Это не вызывает сомнений, поскольку, действительно, криминалистическая характеристика представляет собой своеобразный инструмент, с помощью которого следователь (дознатель) уже на первоначальном этапе расследования имеет возможность восполнить имеющийся дефицит информации, пригодной для построения версий, а, следовательно-

но, и для определения направления расследования [4, с. 33].

Классификационная группа «преступления, препятствующие осуществлению своих обязанностей судебными приставами» охватывает следующие преступления уголовно-правовой классификации:

— преступления против жизни и здоровья (в частности такие составы, как убийство (ст. 105 УК РФ), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111 УК РФ), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112 УК РФ), умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 115 УК РФ);

— преступления против порядка управления (посягательство на жизнь

сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ));

— преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (дача взятки) (ст. 291 УК РФ);

— преступления против правосудия (посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295 УК РФ), незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации (ст. 312 УК РФ), неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта (ст. 315 УК РФ);

— преступления в сфере экономической деятельности (злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности) (ст. 177 УК РФ);

— преступления против семьи и несовершеннолетних (злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей (ст. 157 УК РФ)) [4, с. 34].

О необходимости выделения рассматриваемой классификационной группы свидетельствует возрастающее количество преступлений, препятствующих осуществлению служебных полномочий судебного пристава-исполнителя.

Так, согласно статистическим данным, в Российской Федерации в 2009 г. органами дознания ФССП России по РФ было возбуждено 50 592 дела, из них по ст. 312 УК РФ — 1860, по ст. 315 УК РФ — 2039, по ст. 157 УК РФ — 45 422, по ст. 177 УК РФ — 805; в 2010 г. было возбуждено 59 483 дела, из них по ст. 312 УК РФ — 1890, по ст. 315 УК РФ — 2570, по ст. 157 УК РФ — 54 016, по ст. 177 УК РФ — 60; в 2011 г. было возбуждено 68 464 дела, из них по ст. 312 УК РФ — 1672, по ст. 315 УК РФ — 2446, по ст. 157 УК РФ — 63 879, по ст. 177 УК РФ — 522; в 2012 г. было возбуждено 70 521 дело, из них по ст. 312 УК РФ — 1282, по ст. 315 УК РФ — 2613, по ст. 157 УК РФ — 66 091, по ст. 177 УК РФ — 367; в 2013 г. было возбуждено 72 923 дела, из них по ст. 312 УК РФ — 1213, по ст. 315 УК РФ — 1728, по ст. 157 УК РФ — 69 285, по ст. 177 УК РФ — 446.

Как мы видим, большее количество преступлений, препятствующих осуществлению служебных полномочий судебного пристава-исполнителя, — это преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 157 УК РФ — злостное уклонение от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей, именно поэтому хотелось бы подробнее остановиться на криминалистической характеристике данного

преступления, а именно — способе совершения преступления как одного из ключевых элементов криминалистической характеристики.

Одним из наиболее существенных элементов криминалистической характеристики является способ совершения преступления. Как справедливо отмечал в свое время Р. С. Белкин, именно способ совершения преступления «имеет решающее значение для выдвижения как общих, так и частных версий, влияет на определение направлений расследования и решение других вопросов» [1, с. 178].

Способ совершения преступления является не просто суммой или неким комплексом поведенческих актов, а определенной целостной структурой поведения, представляющего собой определенную систему. Следовательно, как всякая система, имеющая определенную структуру, способ совершения преступления образуется из взаимосвязанных элементов, поведенческих актов, направленных на подготовку, совершение и сокрытие преступления. Эти акты поведения — действия, операции, приемы — сочетаются в определенной иерархии и субординации как части целенаправленной и волевой деятельности [3, с. 73].

Как отмечает М. И. Еникеев, способ совершения преступления — это система приемов действий операциональных комплексов, обусловленных целью и мотивами действия, психическими и физическими особенностями действующего лица, в котором проявляются психофизиологические и характерологические особенности человека, его знания, умения, навыки, привычки и отношение к различным сторонам действительности. Для каждого преступления существует свой системный «набор», комплекс действий и операций. У каждого человека также имеется система обобщенных способов действий, свидетельствующих об его индивидуальных особенностях [2, с. 105].

По мнению Н. Е. Мерецкого, на протяжении длительного времени способ преступления считался одним из главных элементов, изучаемых в период работы по уголовному делу [6, с. 132]. Разделяя эту точку зрения, полагаем, что способ совершения преступления играет ключевую роль в системе криминалистической характеристики данного вида преступлений. Не вдаваясь в дискуссию по поводу данного термина, отметим, что наиболее часто в литературе способ совершения преступления понимают как «обусловленную различными объективными и





субъективными факторами систему продуманных и взаимосвязанных действий преступника по подготовке, непосредственному совершению и сокрытию преступления, направленных на достижение преступного результата» [5, с. 22].

Как показывает проведенный нами анализ уголовных дел, предусмотренных ч.1 ст. 157 УК РФ, — злостное уклонение от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей, действия по подготовке к преступлениям не слишком разнообразны.

Так, злостное уклонение от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей (ч. 1 ст. 157 УК РФ), согласно статистике, совершается, как правило, в форме бездействия, т. е. должник просто не выплачивает алименты (невыплата алиментов более 4-х месяцев), либо не сообщает в службу судебных приставов о месте своей работы, о смене места своего жительства, скрывает свой действительный размер заработка, т. е. не предоставляет сведения, которые обязан предоставлять согласно судебному решению о взыскании средств на содержание несовершеннолетнего(них) ребенка (детей). Как известно, алименты должны удерживаться с заработной платы должника ежемесячно бухгалтерией в установленном судебным решением размере. В случае если у должника отсутствует официальный заработок, либо должник работает по трудовому договору, алименты должны выплачиваться должником ежемесячно через службу судебных приставов в размере, кратном средней заработной плате по России.

Также способом совершения данного преступления стоит рассматривать частую смену работу с целью избежать удержаний по исполнительному документу, намеренное уклонение от трудовой деятельности и иные действия, свидетельствующие об уклонении, например, «неофициальное» трудоустройство и т. д.

Так, «Б. с 01 апреля 2011 года злостно уклонялся от уплаты алиментов на содержание своего сына. С целью уклонения от уплаты средств на содержание ребенка Б. в службе занятости населения в качестве ищущего работу не регистрировался, работая непродолжительное время у частных лиц, с полученных заработков средства на содержание ребенка не выплачивал» [9].

Иными способами уклонения от уплаты алиментов могут быть: изменение своей фамилии и иных анкетных данных, подделка документов, удостоверяющих личность, либо документов, подтверждающих

оплату денежных средств на содержание детей, сговор с должностным лицом бухгалтерии, от которого зависит удержание алиментов из заработка, предъявление фиктивного иска о взыскании алиментов на детей от другого брака с целью уменьшить взыскания алиментов по первому исполнительному листу, также сообщение судебному приставу только об одном источнике заработка, тогда как имеются и иные источники дохода, и др.

Так, «Б. должен был выплачивать алименты согласно решению суда. Исполнительное производство находилось в отделе службы судебных приставов. Далее Б., заключив брак с В., сменил фамилию на В. Об изменении своей фамилии он судебному приставу-исполнителю не сообщил, мер к изменению фамилии должника в исполнительном документе не предпринял. Кроме того, без уведомления судебного пристава-исполнителя он сменил место жительства, что затруднило установление места его нахождения и взыскание с него алиментов. В. добровольно к судебному приставу-исполнителю не являлся, скрывался. Взыскатель обратилась в суд с заявлением об изменении фамилии должника в исполнительном документе, после чего был вынесен новый судебный приказ, на основании которого вновь возбуждено исполнительное производство.

Исполнительные действия в отношении должника В. проводились судебным приставом-исполнителем по месту проживания В. или в отделе судебных приставов после его принудительного привода к судебному приставу-исполнителю. В. неоднократно собственноручно писал объяснения о том, что он болеет и не имеет официального источника дохода, в связи с чем не имел возможности выплачивать алименты, чем вводил судебного пристава-исполнителя в заблуждение. Однако в рамках исполнительного производства было установлено, что должник В. работает официально. После письменного предупреждения судебным приставом-исполнителем об уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты алиментов ни одной выплаты алиментных платежей не произвел, материальную и иную помощь сыну не оказывал.

Также В., явившись к судебному приставу-исполнителю, умышленно предоставил поддельную копию выписного эпикриза о том, что с «дата» по «дата» находился на стационарном лечении в ревматологическом отделении районной больницы, чем пытался ввести в за-

блуждение судебного пристава-исполнителя» [7].

Также следует рассматривать как способ уклонения от выплаты алиментов периодические выплаты малозначительных выплат. Так, с целью уклонения от привлечения к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 157 УК РФ многие должники периодически выплачивают символические суммы в качестве алиментов (например, по 500 руб. в месяц, или даже 100 руб.), тогда как обязаны выплачивать суммы в десятки и более раз больше. Либо многие должники также практикуют выплату небольших сумм раз в три — шесть месяцев, зная, что для привлечения к уголовной ответственности правоприменительная практика требует периода невыплаты алиментов не менее 4 месяцев.

Интересен следующий пример: «Л. С. В. был обязан выплачивать алименты в пользу Л. Н. Л. на содержание несовершеннолетней дочерей И. и П. в размере $\frac{1}{3}$ части от всех видов заработка ежемесячно до их совершеннолетия.

Заведомо зная о решении суда, он работал в организации «П.», получал там заработную плату и имел реальную возможность выплачивать алименты на содержание детей. Однако с целью уклонения от уплаты алиментов он скрыл от судебного пристава-исполнителя и от Л. Н. Л. сведения о месте своей работы и о получаемых доходах. ...С целью создания видимости надлежащего исполнения своих алиментных обязательств он за... год лишь единственный раз... направил в адрес Л. Н. Л. разовый незначительный почтовый денежный перевод на сумму 500 рублей, определяя этот ничтожный размер по своему усмотрению. Далее он устроился на работу в «С.», получал там заработную плату, и таким образом он имел реальную возможность выплачивать средства на содержание двоих несовершеннолетних детей. Однако с целью злостного уклонения от уплаты алиментов он скрыл от судебного пристава-исполнителя сведения о месте своей работы и о получаемых доходах. За весь ... год никаких средств на содержание двоих несовершеннолетних детей он не выплачивал. С целью создания видимости выплаты алиментов на содержание детей, введения в заблуждение судебного пристава-исполнителя и Л. Н. Л. он за период с ... года направил в адрес Л. Н. Л. 4 разовых почтовых денежных перевода по 300 рублей каждый, определяя эти малозначительные размеры разовых выплат по своему усмотрению. С целью злостного уклонения от уплаты алиментов он ... года уволился с работы,

с ... года по ... года нигде не работал и по этой причине алименты на содержание двоих несовершеннолетних дочерей не выплачивал. Во избежание уголовной ответственности за совершенные деяния он за период с ... года направил Л. Н. Л. 6 ничтожных почтовых денежных переводов по 100 рублей каждый, другой почтовый перевод на сумму 50 рублей, 2 перевода по 500 рублей и один почтовый перевод на сумму 1000 рублей, а всего за весь ... год направил Л. Н. Л. 2950 рублей, явно недостаточных на содержание двоих несовершеннолетних детей, явно несоответствующих установленному размеру выплаты средств на содержание двоих несовершеннолетних детей решением суда.

Кроме того, во избежание уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты алиментов, с целью создания видимости выплаты алиментов он в январе и в марте этого же года купил старшей дочери И. пять наименований из одежды и обуви, всего на сумму 3300 рублей, а также за период с ... года он несколько раз оплачивал услуги за пользование сотовой связью старшей дочерью И. ... года уволился с работы, а ... года он трудоустроился на работу в организацию Д, в которой получал стабильную заработную плату и таким образом имел реальную возможность выплачивать алименты на содержание детей. Однако и на этот раз с целью злостного уклонения от выплаты средств на содержание несовершеннолетних детей он вновь скрыл от судебного пристава-исполнителя и от Л. Н. Л. сведения о месте своей работы и о получаемых доходах. За весь ... год лишь единственный раз ... он купил старшей дочери И. джинсовые брюки за 500 рублей и дал ей 5500 рублей на оплату подготовительных курсов для поступления в институт. На содержание младшей дочери П. никаких средств за ... год не выплатил, ... года в очередной раз он уволился с работы и с ... года по ... года он нигде не работал, по вопросам трудоустройства в центр занятости населения не обращался. По этим причинам алименты на содержание несовершеннолетних детей он не выплачивал. Заведомо зная о необходимости выплачивать алименты в полном объеме в размере, установленном судом, с целью избежания уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты алиментов и создания видимости выплаты алиментов он в ... года купил И. обувь за 4100 рублей, а ... того же года купил младшей дочери П. сотовый телефон за 1790 рублей. Кроме того, он оплатил за старшую дочь



И. 11 000 рублей за учебу в институте. Однако от выплаты средств на содержание младшей дочери П. он продолжал уклоняться. В ... году лишь единственный раз за весь год дал старшей дочери И. 12 500 рублей. Больше никаких средств за этот год на содержание детей от Л. С. В. не поступало. В ... года он трудоустроился на работу в организацию «К.» С целью злостного уклонения от уплаты алиментов он в очередной раз скрыл от судебного пристава-исполнителя и от Л. С. В. сведения о месте своей работы и о получаемых доходах.

Он неоднократно предупреждался судебным приставом-исполнителем о необходимости добросовестного исполнения алиментных обязательств перед несовершеннолетними детьми и об уголовной ответственности по ст. 157 ч. 1 УК РФ. Однако, работая в организациях и на предприятиях, он каждый раз скрывал от судебного пристава-исполнителя и от Л. С. В. сведения о своих доходах и о месте своей работы» [8].

Таким образом, мы видим, что Л. С. В. несколько лет подряд успешно уклонялся от уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ, используя следующие способы уклонения от уплаты алиментов — постоянная смена места работы, укрывательство официального места работы и размера заработной платы от судебного пристава-исполнителя, а также периодическую выплату малозначительных выплат и приобретение детям недорогих подарков, не соответствующих установленному судебным приставом-исполнителем размеру алиментных платежей.

Необходимо отметить: мы видим, что правоприменительная и судебная практика идет по пути расширения способов уклонения от уплаты средств на содержание несовершеннолетних, так как раньше (до 2012 года) производство малозначительных выплат рассматривалось практиками как выплата алиментов, при этом должник производство малозначительных и нерегулярных выплат мог объяснить со ссылкой на его тяжелое финансовое положение. Также необходимо отметить, что ранее был очень распространен такой способ уклонения от уплаты алиментов, как предъявление фиктивного иска о взыскании алиментов на детей от другого брака с целью уменьшить взыскания алиментов по первому исполнительному документу. Такие фиктивные иски, как правило, подаются второй супругой, с которой должник проживает и содержит несовершеннолетних детей и, как правило, после уменьшения размера алиментов по первому исполнительному документу, второй исполнительный документ не предъявляется в службу судебных приставов для исполнения.

Итак, произведя анализ способов совершения уклонения от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей, мы приходим к выводу, что наиболее распространенными способами являлись сокрытие сведений о доходах, о месте работы, частая смена работы, уклонение от трудовой деятельности, «неофициальное» трудоустройство, производство малозначительных выплат, уклонение от явки к судебному приставу-исполнителю, смена места жительства и др.

References

1. Belkin P.C. Kriminalistika: problemy, tendentsii, perspektivy [Forensic Science: Problems, Tendencies, Perspectives]. Moscow. Norma Publ., 1988. 304 p.
2. Enikeev M.I. Yuridicheskaya psikhologiya [Judicial Psychology]. Moscow. Norma Publ., 2001. 253 p.
3. Zhordaniya I.Sh. Psikhologo-pravovaya struktura sposoba soversheniya prestupleniya [Psychological and Legal Structure of the Way of Committing a Crime]. *Voprosy bor'by s prestupnost'yu*, 1976, No. 24, p. 57-75.
4. Kanteeva E.V. Kriminalisticheskaya klassifikatsiya prestuplenii, prepyatstvuyushchikh osushchestvleniyu sluzhebnykh polnomochii sudebnogo pristava-ispolnitelya [Forensic Classification of Crimes Preventing Implementation of Official Authority of a Bailiff and Executor of Justice]. *Rossiiskii sledovatel'*, 2013, No. 8, p. 33-36.
5. Kustov A.M. Kriminalisticheskoe uchenie o mekhanizme prestupleniya. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Forensic Doctrine on the Mechanism of a Crime. Thesis of PhD Law]. Moscow, 1997. 355 p.
6. Meretskii N.E. Primenenie operativno-takticheskikh kombinatsii v raskrytii i rassledovanii prestuplenii. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Implementation of Operative and Tactical Combinations in Crime Investigation and Disclosure. Thesis of PhD Law]. Moscow, 2001. 475 p.
7. Decision of the commissioner of judicial district No. 1 in Blagoveshensk district and the city of Blagoveshensk of the Republic of Bashkortostan as of 05.04.2011. URL: <http://www.gcourts.ru/case/6245778>
8. Decision of the commissioner of judicial district No. 9 in Avtozavodsky district of the city of Nizhny Novgorod as of 12.10.2012 on the case No. 1/31/2012. URL:



<https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-9-avtozavodskogo-rajona-g-n-novgorod-s/act-207890463/>
9. Decision of Uvinsky district court of the Republic of Udmurtiya as of 30.01.2012.
URL: <http://www.gcourts.ru/case/6865160>

МАНГУТОВА (Кантеева) Екатерина Викторовна, соискатель кафедры уголовного права, криминалистики и криминологии, Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева. 430000, Российская Федерация, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68. E-mail: tatustik5@mail.ru

MANGUTOVA (Kanteeva) Ekaterina Viktorovna, doctoral candidate of the Department of Criminal Law, Criminology and Forensic Science of State Educational Institution of Higher Professional Education 'N.P. Ogarev Mordovia State University'. 68, Bolshevistskaya Str., Saransk, Republic of Mordovia, 430000, Russian Federation. E-mail: tatustik5@mail.ru

For citation: **E. V. Mangutova (Kanteeva)** Modus Operandi of Willful Evasion from Alimony Payments for Maintenance of Minor Children: Problems of Law Enforcement Practice *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 156–161.*



Е. В. Миллеров

СОДЕРЖАНИЕ ЗАПРЕТА НА ПЕРЕМЕЩЕНИЕ ЧЕРЕЗ ТАМОЖЕННУЮ ГРАНИЦУ ПОРНОГРАФИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ТРЕБУЕТ ИЗМЕНЕНИЙ

E. V. Millerov

SUBJECT MATTER OF THE PROHIBITION ON TRANSFER OF PORNOGRAPHIC MATERIALS OVER THE CUSTOMS BORDER NEEDS CHANGES

В статье поднимаются вопросы эффективности содержания таможенного запрета на перемещение через таможенную границу порнографических материалов как неотъемлемой части единого правового механизма противодействия обороту порнографии. В результате сравнительно-правового анализа содержания данного таможенного запрета с нормами других отраслей права выявлены некоторые проблемные его стороны, связанные с неполнотой этого запрета относительно всех действий, совершаемых с порнографическими материалами, запрещенными нормами национального права. В связи с этим предложены соответствующие изменения в таможенный запрет на перемещение данного вида товара.

Ключевые слова: порнографические материалы, перевозка, таможенная граница, таможенные запреты, пробелы, устранение.

In clause questions of efficiency of the maintenance of a customs interdictionThe article raises issues of efficiency of the subject matter of customs interdiction on transfer of pornographic materials over the customs border as an integral part of the unified legal mechanism of pornography counteraction. As a result of comparative and legal analysis of the subject matter of the given customs interdiction with norms of other branches of law the author reveals certain problematic issues connected with the incompleteness of this interdiction concerning all actions made with pornographic materials prohibited by norms of the national law. In connection with this respective alterations of customs interdiction on transfer of the given type of goods are offered.

Keywords: pornographic materials, transportation, customs border, customs interdictions, gaps, abatement.

162

Уголовно-правовая
доктрина

Вопросы перемещения товаров через таможенную границу любого государства (либо таможенного союза) всегда связаны с соблюдением установленных запретов и ограничений. Правовое регулирование таможенного дела в России с 2010 г. существует в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС, куда, как известно, входят также Беларусь и Казахстан (с 2015 г. этот Союз реорганизуется в более тесное интеграционное объединение — Евразийский экономический союз, с присоединением к нему еще и Армении), поэтому запреты и ограничения на ввоз, вывоз и транзит товаров устанавливаются для всех государств данного Союза.

Среди ныне действующих предусмотре-

транзит через таможенную границу печатных и аудиовизуальных материалов порнографического характера, перевозимых в целях сбыта [3].

В статье 242 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность за перемещение через Государственную границу РФ порнографических материалов и предметов в целях их распространения, либо публичной демонстрации или рекламирования (в ст. 242¹ УК РФ то же самое в отношении порнографических материалов с изображением несовершеннолетних). В уголовных кодексах государств вышеуказанного Союза нормы предусматривают ответственность за такие же действия [8, ст. 343, 343¹; 9, ст. 311, 312]. Нельзя не

отметить и то, что в апреле 2013 г. в Кодекс РФ об административных правонарушениях была введена ст. 6.20, которая теперь предусматривает административную ответственность юридических лиц за перечисленные в ней действия, совершаемые в сфере оборота порнографических материалов и предметов с изображением несовершеннолетних.

В связи с этим можно говорить о несовершенстве содержания вышеуказанного таможенного запрета на ввоз/вывоз и транзит порнографических материалов в целях их сбыта, ведь он явно не охватывает такие действия, как публичная демонстрация и рекламирование. Содержание термина «сбыт» на уровне федерального законодательства не закреплено, но Верховный Суд РФ в своих постановлениях-Пленума [5; 7] неоднократно разъяснял, что под сбытом следует понимать любые способы возмездной либо безвозмездной передачи другим лицам сбываемых вещей (предметов). В связи с этим отождествлять содержание термина «сбыт» с содержанием таких терминов как «публичная демонстрация» и «рекламирование» не совсем удачно. Так, понятие публичной демонстрации закреплено в п. 3 ч. 2 ст. 1270 Гражданского кодекса РФ. Под ней следует понимать публичный показ произведения, а именно любую демонстрацию произведения (как оригинала, так и копии) на экране непосредственно либо с помощью пленки, диапозитивов, телевизионных кадров, других технических средств. Признаками публичной демонстрации согласно указанной норме также являются: место, открытое для свободного посещения, либо место, где присутствует значительное число лиц, которые не принадлежат обычному семейному кругу, в независимости от того, воспринимается ли произведение в месте его демонстрации или в другом месте одновременно с демонстрацией произведения.

Термин «рекламирование» логично раскрывать через само понятие рекламы, которое нормативно закреплено в п. 1 ст. 3 соответствующего Федерального закона [6], где рекламой является информация, которая распространяется любым способом, а также в любой форме и с использованием любых средств, адресуемая неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке.

Таким образом, является очевидным, что термин «сбыт» по своему содержанию

не охватывает публичную демонстрацию и рекламирование. Поэтому материалы порнографического характера, перемещаемые через таможенную границу в целях их публичной демонстрации или рекламирования (выставки, кинопрокаты и т. п.), не подпадают под вышеуказанный таможенный запрет, поскольку перемещаются они в этих случаях не в целях сбыта.

Применение в данном запрете вместо слова «сбыт» термина «распространение», возможно, было бы более удачным, но опять же не безупречным. Так, некоторые авторы [1, с. 18; 2, с. 39], например, считают, что рекламирование является частью распространения. Мы же в одном из своих исследований [4, с. 111], посвященных юридической ответственности за деяния, связанные с оборотом порнографических материалов и предметов, напротив, пришли к тому, что рекламирование по своей сути является самостоятельным предварительным шагом в незаконном обороте порнопродукции по отношению непосредственно к ее распространению (продаже, дарению, передаче в прокат) и служит вспомогательным этапом по отношению к последнему, т. е. так же, как и изготовление, является первым самостоятельным этапом в незаконном обороте порнографии, а вторым уже будет выступать либо сразу распространение, либо если им предшествуют рекламные действия, то рекламирование.

Законодатели, судя по редакциям уже упомянутых выше ст. 242, 242¹ УК РФ и ст. 6.20 КоАП РФ, также считают, что рекламирование и публичная демонстрация порнографических материалов не охватываются их распространением. В связи с этим дальнейшее развитие дискуссии по этому поводу считаем бесполезным, а применение в анализируемом таможенном запрете вместо термина «сбыт» такого термина, как «распространение», нецелесообразным. Поэтому практически, на наш взгляд, наиболее оптимальным здесь будет просто указание в данном запрете помимо цели сбыта порнографических материалов еще и таких целей, как рекламирование и публичная демонстрация.

Более того, как видно из содержания таможенного запрета на перемещение порнографии, он запрещает ввоз, вывоз и транзит лишь печатных и аудиовизуальных материалов данного характера. Вместе с тем вышеуказанные статьи Уголовного кодекса РФ, уголовных кодексов государств — членов Таможенного союза, а также ст. 6.20 КоАП РФ предусматривают ответственность за перечисленные в



их диспозициях действия, совершаемые не только в отношении порнографических материалов, но и предметов такого же характера. В таможенном запрете именно о предметах порнографического характера ничего не указано, и это является еще одним пробелом его содержания.

Все изложенное выше говорит о необходимости изменения нынешней редакции указанного таможенного запрета на перемещение (ввоз/вывоз и транзит) через таможенную границу Таможенно-

го союза таких товаров, как «печатные и аудиовизуальные материалы порнографического характера, перевозимые в целях сбыта» на его редакцию «предметы, печатные и аудиовизуальные материалы порнографического характера, перевозимые в целях сбыта, либо их публичной демонстрации или рекламирования». Именно такая редакция таможенного запрета будет соответствовать современному правовому механизму противодействия обороту порнографии.

References

1. Buglakova O.A. Ugolovnaya otvetstvennost' za rasprostraneniye pornograficheskikh materialov ili predmetov. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Criminal Liability for Dissemination of Pornographic Materials or Subjects. Thesis of Cand. Sc. Law]. Stavropol, 2003. 178 p.
2. Dzhindzholiya R.S. Pornografiya: ugolovno-pravovaya kharakteristika [Pornography: Criminal and Legal Characteristics]. Moscow, Kompaniya Sputnik+ Publ., 2005. 66 p.
3. Decision of Board of the Eurasian Economic Commission as of 16.08.2012 No. 134 On normative legal acts in the sphere of nontariff regulation. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174659/
4. Millerov E.V., Millerova E.A. Aktual'nye voprosy yuridicheskoi otvetstvennosti v sfere oborota produktsii seksual'nogo kharaktera [Topical Issues of Legal Responsibility in the Sphere of Circulation of Goods of Sexual Character]. Moscow. Vuzovskaya kniga Publ.. 2012. 192 p.
5. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 26.04.2007 No. 14 On practice of considering criminal cases on violation of copyright, allied, invention, and patent rights, as well as on illegal use of trademark. URL: <http://www.rg.ru/2007/05/05/sud-prava-dok.html>
6. Federal law of the Russian Federation as of 22.02.2006 No. 38-FZ On advertising. URL: <http://www.consultant.ru/popular/advert/>
7. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 15.06.2006 No. 14 On judicial practice on cases on crimes connected with drug, psychotropic, potent, and venomous. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=109047&req=doc>
8. Criminal Code of the Republic of Belarus as of 09.07.1999 No. 275-Z. URL: www.continent-online.com (In Russ.)
9. Criminal Code of the Republic of Kazakhstan as of 03.07.2014 № 226-V. URL: www.continent-online.com (In Russ.)

МИЛЛЕРОВ Евгений Владимирович, старший преподаватель кафедры административного и таможенного права, Ростовский филиал Российской таможенной академии, канд. юрид. наук. 344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20. E-mail: MillerovyEVEA@yandex.ru

MILLEROV Evgeny Vladimirovich, senior lecturer of the Department of Administrative and Customs Law of Rostov Branch of State Commercial Educational Institution of Higher Professional Education 'Russian Customs Academy', Cand. Sc. Law. 20, Budennovsky Ave., 344002, Rostov-on-Don. E-mail: MillerovyEVEA@yandex.ru

For citation: **E. V. Millerov** Subject Matter of the Prohibition on Transfer of Pornographic Materials over the Customs Border Needs Changes
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 162–164.



УДК 347.963(470)

Р. Ю. Немзорова

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОГО И СТРУКТУРНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИОРИТЕТОВ В СФЕРЕ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

R. U. Nemzorova

SOME ASPECTS OF CREATING ORGANIZATIONAL AND STRUCTURAL SUPPORT OF PRIORITIES IN THE SPHERE OF PROCURER'S ACTIVITIES

Статья посвящена одной из новейших теорий прокурорской деятельности — теории приоритетов прокурорской деятельности. Данная теория напрямую отвечает положениям Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

На основе анализа существующего структурного построения органов прокуратуры и выполненных организационных решений выделяются подходы к обеспечению приоритизации прокурорской деятельности. Приводятся конкретные примеры реализации приоритетов деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации.

Автор статьи приходит к выводу о важности определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности в части структурных изменений и организационного распределения имеющихся сил и средств в органах прокуратуры.

Ключевые слова: прокурорская деятельность, приоритеты, организация прокурорской деятельности, структура органов прокуратуры.

The article is devoted to one of the latest theories of procurer's activity — theory of priorities of procurer's activity. This theory responds to provisions of the Constitution of the Russian Federation and the Federal Law № 2202-1 of 17th January 1992 On the Procurer's Service of the Russian Federation.

Based on the analysis of existing structural models of procurer's offices and fulfilled decision-makings there are main approaches to the support of priorities in the sphere of procurer's activities in the Russian Federation.

The author of the article comes to the conclusion on significance of determining and support of priorities in the sphere of procurer's activities, especially structural changes and organisational distribution of forces and facilities in the procurer's offices.

Keywords: procurer's activity, priorities, organization of the procurer's office, structure of the procurer's office.

Russian statehood underwent considerable changes in the last twenty years. These changes took effect on procurer's competences as a system of bodies exercising supervision over the compliance with the Constitution of the Russian Federation and the execution of the laws and performs federal laws (according to the Article 1 of the Federal Law of 17th January 1992 On the Prosecution Service of the Russian Federation) on behalf of the Russian Federation.

But the Russian Prosecution Service has enormous amount of functions in civil, criminal and other legal spheres, that at least necessarily focuses their attention on a narrow set of the most important and urgent tasks. Amongst them there can be new tasks demanding further improvements. It means accomplishing a prioritization of procurer's activities orientation.

Basically a very popular substantive principle of organization of procurer's

165

Уголовно-правовая
доктрина





activity demands to mark out a system of precedence that helps organize procurer's activity on optimal level under the particular historical circumstances¹². Both the central types of procurer's activity and special areas of public relations, fields of legislation (i. e. housing, ecological, juvenal etc.) [5] are considered as the object.

Substantive expanding of supervisory and other functions of procurer's activity eventually have led to ambiguous perspective of the main aims and tasks of this activity. The capabilities are "spraying", and, consequently, are causing setting accents amongst the whole diversity of directions of procurer's activity.

According to Article 6, paragraph 2 of the Project of Model Law On Prosecution Service prepared by the Scientific and Methodical Center of the Coordination Board of Prosecutors General, representing member states of the Commonwealth of Independent States – Research Institute of the Academy of the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation, advantaged attention is given to strengthening of legality in the spheres of legal relations where unfavorable tendencies have place and where status of legality impact significantly on its general position.

As a variant it is possible to solve the problem of that prioritization by organizational and structural changes in the Prosecution Service of the Russian Federation that will demonstrate one of the methods of the prioritization of procurer's activity in the Russian Federation.

The first method of the solution is establishment of specialized prosecution services for support of legality in the particular spheres of legal relations that have a big importance for the whole society and the State.

Besides a special system of military procurer's office which has been in force earlier, occasionally other procurer's offices

1 Модельный закон о прокуратуре (проект) подготовлен в соответствии с Концепцией этого закона, одобренной решением Координационного Совета Генеральных прокуроров стран Содружества Независимых Государств (СНГ) и планом модельного законодательства Межпарламентской Ассамблеи СНГ. В этом документе учтены и использованы положения подготовленного в Институте при Генеральной прокуратуре РФ Модельного закона о прокуратуре (1992 г.), результаты законодательства об организации и деятельности органов прокуратуры, а также проводимых научных исследований по данной проблематике в постсоветский период в Российской Федерации и в других странах СНГ [4].

are established, i. e. transport and nature-protecting ones.

One of the results of using a substantive principle was creating Kemerovo Inter-Regional Procurer's Office For Supervision Over the Execution of the Laws in the Coal Extractive Area (which is located in Novokuznetsk, Kemerovo Region, Russia) in 2010. The reason for such structural reaction was high number of serious crashes on coal mines in Kemerovo Region that had caused numerous human victims and significant material damage due to systematic breaking of labor rules, safety measures, and production techniques during coal mining in the region.

Since October 1, 2012 other special procurer's office as a part of Amur Regional Procurer's Office has begun working, Procurer's Office of Cosmodrome 'The Eastern', which was caused by appearing of a new object of procurer's supervision, its construction and operation.

Special procurer's offices as well as some other state institutions are established because administrative-territorial principle does not work as a universal one, it can't help when we speak about topical and specific areas of people's activity. So, military, transport and nature-protecting procurer's offices fulfil their functions in special spheres of legal relations, irrespective of the territorial division of Russia, under the principle technically called productive.

The term 'productive principle' can be used because some commercial and state structures were established according to the specifics of their activity, e.g. a 'linear' principle manages railways, a 'port of registry' principle manages sea and river transport, a non-territorial one manages district, garrison, military groups, etc. to follow the principles of the Military Forces [5]. At the same time special and territorial procurer's offices have different competence and have no conflicts, according to Commandment of the Procurer General of the Russian Federation of 7th May 2008 № 84 On Differentiation of Competence of Territorial, Military and Other Special Procurer's Offices.

The second universal method as a respond to actualized legal relations in procurer's offices is establishment of the structural subdivision in both Procurer General's Office and in territorial procurer's offices of the Russian Federation subjects.

Thus, due to the Commandment of the Procurer General of the Russian Federation of 24th May 2012, the Division for supervision over Observance of Entrepreneur's Rights became a structural element of the General Department for Supervision over Execution of Federal Legislation [3]. It was caused by the necessity of solving such tasks as guaranteeing economic activity, a friendly business and investment climate, an abatement of administrative pressure from the state and municipal structures, observance of legality at conducting check-ups of business entities, opportune prevention and suppression of violation of entrepreneurs' rights. The corresponded aims have led to establishment of departments for supervision over execution of laws of state and society's protection within appropriate divisions: for supervision over execution of legislation and law enforcement, protection of state and society's interests; for supervision over execution laws in the ecological sphere.

Besides national demands, we can look at international tendencies of law enforcement, which try to solve the most significant problems of society and formation of legislation.

In accordance with Article 36 of the United Nations Convention Against Corruption (that entered in force on 14th of December 2005) the attention was drawn to the complex character of corruption in the spheres of budget, antimonopoly legislation, legislation of usage of state property, legislation of state purchases, a counteraction to crimes related to legalization of criminal (or illegal) income and others. In August 2007 the Department for Supervision over Legislation on Counteraction to Corruption was established in Procurer General's Office. Similar departments appeared in procurer's offices of the Russian Federation subjects. The Federal Law of the 25th December 2008 № 273 On the Counteraction to Corruption, National Strategy of Counteraction to Corruption, approved by the President of the Russian Federation on the 13th April 2010, allow prosecution service to realize a complex of measures in that sphere and to fulfil some recommendations of the Council of Europe Anti-Corruption Group (GRECO), a structure of the Council of Europe that is aimed at improving the capacity of states to fight corruption domestically as well as at international level. All these measures are

able to raise a protection level of citizens and to improve national legislation in this sphere.

In spite of the flexible method of organization of procurer's activity, it should be mentioned that besides some temporary (urgent) problems of the state and society there are some permanent objects of supervisory and other functional procurer's activity.

These permanent priorities are first and foremost supervision over the observance of human rights and freedoms (chapter 2 of the Federal Law of 17th January 1992 On the Prosecution Service of the Russian Federation), with a special attention to juvenal rights protection, socially low-protected groups of people (i. e. disabled, retired people, etc.).

Traditionally the most important direction of the procurer's activity is fight against crime. In order to appropriate support the activity of procurer's service and law enforcement structures in this sphere of legal relations, in July 2011 Department of Legal Statistics in Procurer General's Office of the Russian Federation was established. Procurer General of the Russian Federation Yury Chaika marked priority tasks in the sphere of realization of the procurer's capacity of the state common statistical account of claims and messages of crimes, criminal situation, crime detection, modes and results of investigatory and procurer's activity, also establishment of a single procedure of forming and submission of the reporting [2].

One more method of solving the priority tasks by prosecution service in proper time is establishing temporal working groups on support of legality in the actualized spheres. This method is not related to any structural changes of procurer's offices or increasing of staff. At the same time it allows to engage the most experienced and qualified procurers.

Although even these organizational and structural methods of prioritization demand permanent control account for principles of dynamism and adequacy [1]. We suppose that initiative for support of priorities of procurer's activity can be provided by General Department of Organization and Inspection of the Procurer General's Office of the Russian Federation and by the appropriate structural elements of the prosecution service of the Russian Federation subjects.



Appearance of the new and essential modification of the public relations, forming of the legal relations, and legislative changes will always demand full setting of the priorities of procurer's activity for sup-

porting the rule of law, unity and improvement of legality, protection of human rights and freedoms, law-protected interests of the state and society.

References

1. Ashurbekov T.A. Osnovy teorii prioritetrov organizatsii i deyatel'nosti prokuratury [Fundamentals of Theory of Priorities of Organization and Activity of Public Prosecutor's Office]. *Zakonnost'*, 2009. URL: <http://www.consultant.ru>
2. Procurator General of the Russian Federation Yurii Chaika has held a meeting in Rostov-on-Don on the questions of establishment of state automated system of legal statistics. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/events/news-82845/>
3. Procurator General of the Russian Federation Yurii Chaika has created special department on supervision over observance of rights of entrepreneurs. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-76112/>
4. Gerasimov S.I., Ryabtsev V.P. Model'nyi zakon o prokurature (proekt) [Model Law on Public Prosecutor's Office]. Moscow, 2000.
5. Kekhlerov S.G., Kapinus O.S. Nastol'naya kniga prokurora [Reference Book of Public Prosecutor]. Moscow. Yurait Publ., 2012. URL: <http://www.garant.ru>

НЕМЗОРОВА Римма Юрьевна, аспирант, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 117368, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1. E-mail: rimmanem@rambler.ru

NEMZOROVA Rimma, a post-graduate student of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. Azovskaya Str., 2/1, Moscow, 117368. E-mail: rimmanem@rambler.ru

For citation: **R. U. Nemzorova** Some aspects of creating organizational and structural support of priorities in the sphere of procurer's activities
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 165–168.



Д. В. Овсянников

ЭЛЕКТРОННОЕ КОПИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ — ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ И НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ В УПК РФ

D. V. Ovsiannikov

ELECTRONIC REPRODUCTION OF INFORMATION: PROBLEMS OF PRACTICE AND STATUTORY REGULATION IN THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье исследуются проблемы использования электронного копирования информации в доказывании по уголовным делам. Обосновывается вывод о том, что электронное копирование информации может применяться в ходе обыска, выемки или осмотра, а также заслуживает признания в качестве самостоятельного следственного действия. Однако для этого требуется законодательное закрепление порядка проведения данного познавательного приема. Одной из причин относительно низкой результативности деятельности правоохранительных органов по раскрытию и расследованию компьютерных преступлений видится недостаточная подготовленность следователей и дознавателей к работе с доказательственной информацией, содержащейся на электронных носителях. Действующее уголовно-процессуальное законодательство испытывает значительное отставание от развития современных телекоммуникационных отношений. Это в полной мере относится и к электронному копированию информации.

Ключевые слова: информация, уголовный процесс, электронное копирование.

The article investigates problems of the use of electronic copying of information in proving criminal cases. The author justifies the conclusion that the electronic copying of information can be used during the search, seizure or inspection and deserves recognition as an independent investigative action. However, this requires legislative consolidation of proceedings of this technique. One of the reasons for the relatively poor performance of law enforcement activities in the detection and investigation of computer crime seems to be insufficient preparedness of inquiry officers and investigators to work with evidentiary information kept on electronic media. Current criminal and procedural law is experiencing a significant delay in development of modern telecommunication relations. This relates to the electronic copying of information as well.

Keywords: information, criminal proceedings, electronic copying.

Стремительное развитие глобальной компьютерной сети Интернет привело к тому, что информационно-телекоммуникационные инфраструктуры промышленно развитых стран, их национальные информационные ресурсы оказались весьма уязвимыми объектами посягательств со стороны террористических организаций, преступных сообществ и групп, а также отдельных криминальных элементов.

Массовыми и наиболее прибыльными видами преступлений, совершаемых с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий, являются мошенничества и кражи денежных средств со счетов физических лиц и организаций. Так, в 2012 году подразделениями «К» МВД России на всей территории страны зарегистрировано 3645 подобных преступлений, тогда как в 2011 году их было 2123 [3].





Компьютерные системы становятся частью самых разнообразных сфер жизнедеятельности общества, а потому использование современных технологий с противоправными целями уже давно вышло за рамки составов компьютерных преступлений. Так, они используются для проектирования и изготовления фальсифицированных документов, денежных знаков, печатей, для создания и хранения баз данных при мошенничестве, лжепредпринимательстве и иных видах преступных деяний. Особому криминальному влиянию подвергнута финансово-кредитная система. Применение современных компьютерных технологий получает все большее распространение в качестве средств совершения и сокрытия различных видов преступлений.

Одновременно защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления, становится приоритетным назначением уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ). В случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные законом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления (ч. 2 ст. 21 УПК РФ). Уголовно-процессуальные возможности определяют реализацию принципа неотвратимости уголовного наказания и во многом на сегодня зависят от успешного использования электронных информационных ресурсов.

Электронное копирование информации как познавательный прием используется в доказывании по уголовным делам. На сегодня оно проводится в рамках обыска, выемки или осмотра. Анализ следственной и судебной практики показывает, что во многих случаях электронное копирование информации может быть востребовано как самостоятельное средство уголовно-процессуального доказывания. Имеются в виду такие ситуации, когда следователя, дознавателя или суд интересует только электронная информация и нет необходимости проводить полномасштабный обыск, выемку или осмотр, будь то жилище, помещение или физическое лицо. При этом, проверка достоверности использования доказательств по результатам электронного копирования требует особого внимания.

Так, 4 декабря 2008 года в вечернее время гр. В. и П. группой лиц совершили убийство гр. С. При этом гр. Д. оказал им в этом пособничество. Челябинский областной суд вынес обвинительный при-

говор. Помимо других доказательств в материалах уголовного дела имеется протокол осмотра предметов от 30 декабря 2008 года, согласно которому наряду с другими предметами был осмотрен сотовый телефон Самсунг SGH-D 840. В ходе просмотра и прослушивания содержащихся на данном телефоне файлов обнаружен файл SM-007. Данный файл содержит в себе фрагмент совершаемого в отношении С. преступления. Этот файл, согласно записи в протоколе, был изъят из осматриваемого телефона путем копирования на память жесткого диска персонального служебного компьютера. Из текста протокола следует, что осмотр предметов производился в присутствии понятых, протокол удостоверен их подписями. Сведений о том, что во время осмотра предметов воспроизводился скопированный с телефона файл SM-007, в протоколе не имеется. Вместе с тем к протоколу приобщена распечатка, согласно которой во время осмотра предметов на персональном компьютере следователем с помощью программы «ACDSee 8» был воспроизведен скопированный с телефона файл SM-007. Установлено, что данный файл представляет собой цифровую аудиозапись, на которой слышны мужские голоса. Приведено содержание аудиозаписи. Однако данное приложение не заверено подписями понятых, в связи с чем у суда возникли сомнения по поводу их участия при воспроизводстве вышеуказанной аудиозаписи. Кроме того, граждан с указанными фамилиями, значащихся в качестве понятых, в г. Челябинске установить не представилось возможным. В связи с чем на основании п. 3 ч.2 ст. 75 УПК РФ суд признал распечатку к протоколу осмотра предметов от 30 декабря 2008 года недопустимым доказательством [11].

Предложения об обособлении электронного копирования информации в качестве самостоятельного следственного действия поступали и ранее [2]. Такое заявление отдельные авторы основывали на различиях в фактической природе обыска, выемки, осмотра, с одной стороны, и электронного копирования информации — с другой. В. А. Семенцов, поддерживая эту идею в целом, пишет: «...в практике расследования возникает необходимость электронного копирования информации, и этот новый познавательный прием соответствует требованиям закона, морали и социальным закономерностям общественного развития. Необходимо только включить электронное копирование в систему процессу-

альных действий, предназначенных для собирания доказательств» [9, с. 36].

Действительно, развитие компьютерной и иной электронной техники, а также ее широкое внедрение в различные сферы человеческой деятельности вызвало рост числа противоправных действий, объектом и орудием совершения которых являются электронные носители информации. Прежде всего, это относится к компьютерной технике, однако спектр электронных носителей информации на сегодня гораздо шире.

Расследование таких преступлений имеет свою специфику. В обязательном порядке проводятся осмотры мест происшествия и обыски, направленные на обнаружение и изъятие следов преступления. Существуют два способа получения такой информации: 1) изъятие всех обнаруженных средств компьютерной и иной техники с последующим изучением имеющейся на ней информации; 2) изучение всей информации на электронных носителях непосредственно во время проведения осмотра или обыска. Последний вариант предполагает последующее копирование информации, которая представляет интерес для уголовного дела, и (или) изъятие магнитных носителей только с такой информацией.

Изъятие всех средств компьютерной техники ускоряет сам процесс расследования, дает возможность направить все силы на поиск иных материальных следов, имеющих отношение к преступлению (документы, технические средства и т. д.); снижает психологическую нагрузку на граждан; не требует привлечения высококвалифицированного специалиста в области компьютерных технологий к непосредственному участию в обыске, так как грамотное изъятие средств компьютерной техники вполне доступно и специалисту средней руки. К несомненным достоинствам такого подхода можно отнести и возможность в последующем более детально, привлекая необходимых специалистов, изучить всю информацию, имеющуюся в памяти компьютера. Это практически исключает возможность пропустить даже профессионально скрытую информацию. Однако, с другой стороны, в ряде случаев существуют чисто технические сложности изъятия всех средств компьютерной техники (объединение в разнообразные сети, возможность потери информации при отключении и т. п.) или такое изъятие просто нецелесообразно. Также следует помнить, что выход из строя компьютерных систем банков и ряда предприятий может привести

к полной дезорганизации их работы и значительным материальным убыткам, что грозит претензиями пострадавших организаций. Поэтому иногда рекомендуется применять второй способ: изъятие информации со средств компьютерной техники непосредственно в ходе проведения осмотра или обыска [4, с. 18]. И здесь не обойтись без электронного копирования информации с использованием переносного компьютера, накопителя USB-флеш и т. п.

Возникает вопрос, правомерно ли считать электронное копирование информации составной частью осмотра, обыска и выемки. Некоторые авторы считают, что можно выделить новый вид обыска — обыск средств компьютерной техники [5, с. 12]. Однако представляется, что для ответа на поставленный вопрос необходимо рассматривать не своеобразие тактики проводимых действий или применяемых технических средств, а природу копирования информации, находящейся в компьютере, и сравнивать ее со спецификой указанных следственных действий. Копирование — это процесс получения копий. Электронное копирование осуществляется с использованием магнитных лент, а также гибких и жестких дисков. Независимо от типа и емкости они используют один и тот же принцип долговременного хранения информации в виде намагниченных участков поверхности накопителя. При движении мимо них считывающего устройства в нем возбуждаются импульсы тока. Данные всегда записываются на магнитной поверхности в виде концентрических окружностей, называемых дорожками. Каждая дорожка в свою очередь состоит из нескольких секторов. Количество информации зависит от числа дорожек (называемого плотностью) и общего размера секторов на одной дорожке. Плотность может существенно меняться от диска к диску. Высокая плотность достигается за счет особых свойств магнитного покрытия [7, с. 98, 102].

Таким образом, электронное копирование информации представляет собой процесс создания намагниченных участков поверхности накопителя за счет использования электромагнитного поля. Здесь нет момента передачи физических объектов, что так характерно для производства обыска или выемки (ст. 182—184 УПК РФ). Кроме того, процессу копирования информации, как правило, предшествует активный поиск информации, находящейся в базе данных персонального компьютера, что также вряд ли соответствует специфике осмотра.



Осмотр местности, жилища, предметов и документов производится в целях обнаружения следов преступления (ст. 176 УПК РФ). Такой осмотр предполагает собой поверхностный обзор указанных объектов и исключает активные внутривоисковые мероприятия. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 177 УПК РФ, осмотр места происшествия предполагает лишь изъятие предметов, что, как было нами отмечено, не соответствует характеру производимых действий при электронном копировании информации. При осмотре же предметов законом не предусмотрено ни изъятие, ни копирование, ни производство других каких-либо подобных действий.

Кроме того, в настоящее время электронное копирование информации в организациях и учреждениях может повлечь за собой раскрытие тайны личной переписки и другой информации, касающейся частной жизни граждан. В такой ситуации потребуется судебное решение, тогда как обыск и выемка в помещении того не требуют. Возникшее противоречие может привести к нарушению прав граждан, неуважению их чести и достоинства.

К обыску, выемки и осмотру наиболее близок такой познавательный прием, как изъятие электронных носителей информации, который наряду с копированием информации предусмотрен уголовно-процессуальным законом. Изъятие и копирование электронной информации — два относительно автономных познавательных приема, которые при определенных условиях могут быть последовательными и конкурентными относительно друг друга. Изъятие электронных носителей информации вряд ли может претендовать на самостоятельное следственное действие, так как по природе своей схоже с обыском и выемкой.

Однако на практике в некоторых случаях встречаются некорректные формулировки, например, *изъятие видеозаписи с видеорегистратора автомобиля* [10]. В данном случае должно было иметь место или копирование видеозаписи, или изъятие видеорегистратора. В литературе также можно встретить предложение о введении в УПК РФ нормы, регламентирующей выемку компьютерной информации из компьютерной сети [8, с. 99], что также выглядит, по нашему мнению, как минимум некорректно. Информацию нельзя изъять, ее можно скопировать, а изъятию подлежит носитель информации.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что электронное копирование информации в силу специфики природы этого явления следует рассматривать как самостоятельное следственное действие, которое необходимо закрепить в УПК РФ.

Предложение о придании самостоятельного следственного значения электронного копирования информации не является единственным в этом роде. Многие исследователи сетуют по поводу отсутствия уголовно-процессуальной регламентации возможности, порядка и особенностей использования таких средств [1, с. 224; 6, с. 22—24].

Таким образом, электронное копирование информации может рассматриваться как познавательный прием, выполняемый в рамках проведения обыска, выемки или осмотра, а также заслуживает признания в качестве самостоятельного следственного действия и как элемент нового следственного действия. Для реализации этой идеи необходимы детальная проработка вопроса и внесение дополнений в действующий уголовно-процессуальный закон.



References

1. Volevodz A.G. Protivodeistvie komp'yuternym prestupleniyam: pravovye osnovy mezhdunarodnogo sotrudnichestva [Counteraction to Computer Crimes: Legal Fundamentals of International Cooperation]. Moscow. YurLitinform Publ., 2002. 496 p.
2. Zuev S.V., Izvekoy Yu.A., Sutyagin K.I. Elektronnoye kopirovaniye informatsii kak samostoyatel'noye sledstvennoye deistvie [Electronic Information Duplexing as Independent Investigative Activity]. *Sledovatel'*, 2003, No. 4, p. 14-15.
3. Innovatsionnye resheniya dlya bezopasnosti Rossii: materialy 15-go Natsional'nogo foruma informatsionnoi bezopasnosti [Innovation Solutions for Russian Security: Materials of 15th National Forum of Information Security]. URL: <http://mvd.ru/news/item/830615/>
4. Isaeva L. Obysk: rol' spetsialista [Search: Role of a Specialist]. *Zakonnost'*, 2001, No. 6, p. 17-21.
5. Gavrilov M., Ivanov A., Komissarov V. Obysk s izvlecheniem komp'yuterno informatsii [Search with Information Acquisition]. *Zakonnost'*, 1999, No. 3, p. 12-15.
6. Krasnova L.B. Komp'yuternyye ob"ekty v ugolovnom protsesse i kriminalistike. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Computer Objects in Criminal Proceedings and Forensic Science. Thesis of Cand. Sc. Law]. Voronezh, 2005. 202 p.

7. Norton P. Personal'nyi komp'yuter firmy IBM i operatsionnaya sistema MS-DOS [IBM Personal Computer and MS-DOS Operating System]. Moscow. Radio i svyaz' Publ., 1991. 416 p.
8. Rossinskaya E.R., Usov A.I. Sudebnaya komp'yuterno-tehnicheskaya ekspertiza [Judicial Computer and Technical Expertise]. Moscow. Pravo i zakon Publ., 2001. 416 p.
9. Sementsov V.A. Sledstvennye deistviya v dosudebnom proizvodstve (obshchie polozheniya teorii i praktiki) [Investigative Activities in Pre-Trial Proceedings (General Provisions of the Theory and Practice)]. Ekaterinburg. Ural State Academy of Law, 2006. 298 p.
10. Criminal Case No. 10-368/2014. *Arkhiv Chelyabinskogo oblastnogo suda.*
11. Criminal Case No. 2-25/2010. *Arkhiv Chelyabinskogo oblastnogo suda.*

ОВСЯННИКОВ Дмитрий Васильевич, соискатель кафедры уголовно-правовых дисциплин факультета ПСПО, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, пр. им. Ленина, д. 76. E-mail: dvo-chel@mail.ru

OVSYANNIKOV Dmitry Vasilievich, Doctoral Candidate of the Department of Criminal and Legal Disciplines of the Faculty of Law Enforcement Training of South Ural State University. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: dvo-chel@mail.ru

For citation: **D. V. Ovsianikov** Electronic Reproduction of Information: Problems of Practice and Statutory Regulation in the Criminal Code of the Russian Federation *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 169–173.*



Д. В. Сумский

ПЕРЕКВАЛИФИКАЦИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ЛИЧНОСТИ В СВЯЗИ С ИЗМЕНЕНИЯМИ РУКОВОДЯЩИХ РАЗЪЯСНЕНИЙ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

D. V. Sumsy

RECHARACTERIZATION OF OFFENCES AGAINST THE PERSON IN CONNECTION WITH CHANGES OF THE DIRECTIVES OF THE SUPREME COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

В работе приводятся случаи, когда менялась позиция Верховного Суда РФ относительно правил квалификации преступлений против личности: 1) правило квалификации убийства двух или более лиц; 2) правило квалификации изнасилования в отношении несовершеннолетнего, малолетнего; 3) правило квалификации совершенного насилия или угрозы применения насилия, применяемых к иным лицам в целях преодоления сопротивления со стороны потерпевшей; 4) правило квалификации группового изнасилования; 5) момент окончания преступлений, предусмотренных ст. 150 и 151 УК РФ. В работе делается вывод, что существенные изменения позиций Верховного Суда РФ, происшедшие только в период действия УК РФ относительно квалификации преступлений, не способствуют единообразному применению уголовного закона. Последствием этого выступают случаи переквалификации преступного деяния в результате неправильного применения уголовного закона.

Ключевые слова: квалификация преступлений, уголовно-правовая оценка, изменение квалификации.

The article considers cases when changing of the position of the Supreme Court of the Russian Federation on the rules of characterization of crimes against the person took place: 1) rule of characterization of a murder of two or more persons; 2) rule of characterization of rape against a minor or an underage; 3) rule of characterization of committed violence or threats to use violence against other persons in order to overcome resistance from the victim; 4) rule of characterization of gang rape; 5) the moment of the end of the offenses provided by the Articles 150 and 151 of the Criminal Code of the Russian Federation. It is concluded that the significant change of the position of the Supreme Court of the Russian Federation which occurred only in the validity period of the Criminal Code of the Russian Federation concerning the characterization of crimes do not contribute to the unified application of the criminal law. The consequences of this are the cases of recharacterization of criminal acts as a result of incorrect application of the criminal law.

Keywords: characterization of crimes, criminal and legal evaluation, change of characterization.

В целях обеспечения единства судебной практики Пленум Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, статьями 9, 14 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»,

постановляет судам разъяснения о применении конкретных норм уголовного закона и правилах квалификации преступных деяний.

В своей деятельности нижестоящие суды руководствуются разъяснениями Пленума Верховного Суда при осуществлении уголовно-правовой оценки крими-



нальных деяний. Существенное значение указанные разъяснения оказывают и на иных правоприменителей (дознавателей, следователей, прокуроров и т. д.) при квалификации ими конкретных преступлений.

В связи с изменениями норм уголовного закона меняются и соответствующие разъяснения Верховного Суда РФ. Но бывают случаи, когда позиция Пленума Верховного Суда РФ относительно квалификации конкретных преступлений меняется и без изменения уголовного закона.

Как только меняется пояснение Пленума Верховного Суда РФ относительно квалификации конкретных криминальных деяний, преступление, уже имеющее уголовно-правовую оценку в определенном процессуальном документе, в дальнейшем может быть переквалифицировано в соответствии с изменившимися разъяснениями Пленума Верховного Суда России.

Рассмотрим некоторые примеры изменившихся разъяснений Пленума Верховного Суда России в период действия УК РФ, которые повлияли на переквалификацию преступных деяний.

О судебной практике по делам об убийстве изменилось правило квалификации убийства двух или более лиц. Так, по п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ рекомендовалось квалифицировать убийство двух или более лиц только если действия виновного охватывались единым умыслом и были совершены, как правило, одновременно (п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.01.1999 г. № 1 (ред. от 06.02.2007)) — далее постановление Пленума ВС РФ от 27.01.1999 г. № 1) [3].

Теперь независимо от того, охватывается ли убийство двух или более лиц единым умыслом виновного, совершены ли эти действия одновременно, в соответствии с положениями ч. 1 ст. 17 УК РФ убийство двух или более лиц, совершенное одновременно или в разное время, не образует совокупности преступлений и подлежит квалификации по пункту «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ, а при наличии к тому оснований также и по другим пунктам части 2 данной статьи, при условии, что ни за одно из этих убийств виновный ранее не был осужден (п. 5 постановления Пленума ВС РФ от 27.01.1999 г. № 1 (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 03.04.2008 № 4)).

В судебной практике до сих пор существуют ошибки в связи с неправильным пониманием указанного разъяснения Пленума Верховного Суда РФ.

Так, по приговору Московского областного суда от 19 марта 2013 г. Г. осужден: по п. «а», «б» ч. 4 ст. 162 УК РФ (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ); по ч. 3 ст. 30 и пп. «а», «б», «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ (в ред. Федерального закона от 21 июля 2004 г. № 73-ФЗ); по ч. 3 ст. 222 УК РФ (в ред. Федерального закона от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ); по п. «ж», «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ (в ред. Федерального закона от 21 июля 2004 г. № 73-ФЗ); по ч. 3 ст. 30 и пп. «а», «ж», «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ (в ред. Федерального закона от 21 июля 2004 г. № 73-ФЗ); по ч. 3 ст. 222 УК РФ (в ред. Федерального закона от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ). Преступления совершены 17 августа 2006 г. и 16 апреля 2007 г.

В апелляционном представлении государственного обвинителя ставился вопрос об изменении приговора в связи с неправильным применением уголовного закона, поскольку действия Г., связанные с покушением на убийство М. и И., и его же действия, связанные с покушением на убийство О., суд необоснованно квалифицировал отдельно, поскольку с учетом положений ст. 17 УК РФ в данном случае не имеется совокупности преступлений. Предлагалось дать его действиям единую квалификацию по ч. 3 ст. 30 и п. «а», «б», «ж», «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ.

Судебная коллегия изменила приговор, указав следующее. Согласно ст. 17 УК РФ совокупностью преступлений признается совершение двух или более преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено, за исключением случаев, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено Особой частью Уголовного кодекса РФ в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание. В соответствии с этими положениями покушение на убийство двух и более лиц, совершенное одновременно или в разное время, не образует совокупности преступлений и подлежит квалификации по п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ и ч. 3 ст. 30 УК РФ, а при наличии к тому оснований также по другим пунктам ч. 2 ст. 105 УК РФ, при условии, что ни за одно из этих покушений виновный ранее не был осужден. Поскольку осужденный покушался на убийство трех лиц, суду, как правильно указывается в апелляционном представлении, следовало дать его действиям единую квалификацию по ч. 3 ст. 30 и п. «а», «б», «ж», «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ независимо от того, что эти покушения были совершены им в разное время.

Судебная коллегия апелляционное представление государственного об-





винителя удовлетворила, приговор Московского областного суда от 19 марта 2013 г. в отношении Г. изменила, квалифицировав его действия, связанные с покушением на убийство М. и И. 17 августа 2006 г. и покушением на убийство О. 16 апреля 2007 г., по ч. 3 ст. 30 и п. «а», «б», «ж», «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ (Определение № 4-АПУ13-14) (Обзор практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ за первое полугодие 2013 года (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 г.) [1].

Изменились разъяснения Пленума Верховного Суда относительно квалификации преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности.

В частности, менялись правила квалификации изнасилования в отношении несовершеннолетнего, малолетнего. Первоначально Пленум Верховного Суда РФ разъяснял, что применяя закон об уголовной ответственности за изнасилование несовершеннолетней или малолетней, судам следует иметь в виду, что квалификация этих преступлений соответственно по ч. 3 и 4 ст. 117 УК РСФСР возможна лишь в случаях, когда виновный знал или допускал, что совершает насильственный половой акт с несовершеннолетней или малолетней. При этом необходимо учитывать не только показания самого подсудимого, но и тщательно проверять их соответствие другим обстоятельствам дела (абз. 2 п. 10 постановления Пленума ВС РФ от 22 апреля 1992 г. № 4 «О судебной практике по делам об изнасиловании» утратил силу) [2].

Затем Пленум ВС РФ пояснил, что судам следует исходить из того, что ответственность за совершение изнасилования или насильственных действий сексуального характера в отношении заведомо несовершеннолетнего лица либо не достигшего четырнадцатилетнего возраста наступает лишь в случаях, когда виновное лицо достоверно знало о возрасте потерпевшего лица (являлось родственником, знакомым, соседом) или когда внешний облик потерпевшего лица явно свидетельствовал, например, о его возрасте (п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2004 г. № 11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации» утратил силу) [5].

Через небольшой промежуток времени Пленум Верховного Суда РФ снова дал разъяснения по данному вопросу,

изменяя данные им предыдущие рекомендации. Применяя закон об уголовной ответственности за совершение изнасилования или насильственных действий сексуального характера в отношении несовершеннолетних либо лиц, не достигших четырнадцатилетнего возраста, судам следует исходить из того, что квалификация преступлений по этим признакам возможна лишь в случаях, когда виновное лицо знало или допускало, что потерпевшим является лицо, не достигшее соответственно восемнадцати либо четырнадцати лет (п. 14 в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2013 № 18 утратил силу).

Действующее постановление Пленума в отношении указанного вопроса имеет практически идентичную формулировку. Применяя закон об уголовной ответственности за совершение преступлений, предусмотренных статьями 131—135 УК РФ, в отношении несовершеннолетних, судам следует исходить из того, что квалификация преступлений по соответствующим признакам (к примеру, по пункту «а» части 3 статьи 131 УК РФ) возможна лишь в случаях, когда виновный знал или допускал, что потерпевшим является лицо, не достигшее восемнадцати лет или иного возраста, специально указанного в диспозиции статьи Особенной части УК РФ (п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 декабря 2014 г. № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности») [6].

Существенно изменилось **правило квалификации совершенного насилия или угрозы применения насилия, применяемых к иным лицам в целях преодоления сопротивления со стороны потерпевшей.**

В утратившем силу постановлении Пленума ВС РФ от 15.06.2004 г. № 11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации» указывалось, что применение насилия при изнасиловании и совершении насильственных действий сексуального характера, в результате которого такими деяниями потерпевшему лицу причиняется легкий или средней тяжести вред здоровью, охватывается диспозициями статей 131 и 132 УК РФ (абз. 1 п. 15) [5].

Пленум ВС РФ разъяснил, что по смыслу статьи 17 УК РФ, если при изнасиловании или совершении насильственных действий сексуального характера в целях преодоления сопротивления потер-

певшего лица применялось насилие или выражалась угроза применения насилия в отношении других лиц (к примеру, близкого родственника потерпевшей), такие действия требуют дополнительной квалификации по иным статьям Особенной части УК РФ (п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 декабря 2014 г. № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности»).

Полагаем, что несмотря на существенное изменение формулировки статьи 17 УК РФ с момента ее первоначальной редакции при вступлении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации, формулировка части первой статьи 131 уголовного закона, предусматривающая основной состав преступления изнасилования, не претерпела каких-либо изменений.

Буквальное толкование части первой статьи 131 УК РФ подразумевает, что законодатель в состав изнасилования включает применение насилия или угрозу применения насилия не только к потерпевшей, но и к иным лицам. Дополнительной уголовно-правовой оценки примененного насилия или угрозы насилия к иным лицам в процессе изнасилования по иным статьям УК РФ, предусматривающим уголовную ответственность против здоровья, не требуется.

Основным объектом состава изнасилования являются общественные отношения, охраняющие половую свободу или половую неприкосновенность потерпевшей. Факультативным объектом указанного состава являются общественные отношения, охраняющие как здоровье потерпевшей, так и здоровье иных лиц при применении к ним соответствующего насилия.

Считаем, что Пленум Верховного Суда РФ в итоге ограничительно толкует уголовно-правовые нормы, закрепляющие составы изнасилования (ст. 131 УК РФ) и насильственных действий сексуального характера (ст. 132 УК РФ), исключив из них применение насилия или угрозы применения насилия к иным лицам, помимо потерпевших.

Квалификация группового изнасилования. Изначально Пленум Верховного Суда РФ рекомендовал, что действия участников группового изнасилования подлежат квалификации по ч. 3 ст. 117 УК РСФСР независимо от того, что остальные участники преступления не были привлечены к уголовной ответственности ввиду их невменяемости, либо в силу тре-

бований ст. 10 УК РСФСР, или по другим предусмотренным законом основаниям (абз. 2 п. 9 постановления Пленума ВС РФ от 22 апреля 1992 г. № 4 «О судебной практике по делам об изнасиловании» утратил силу).

В дальнейшем Пленум ВС РФ пояснил, что совершение преступления группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой влечет за собой более строгое наказание, при квалификации действий лиц по пункту «б» части 2 статьи 131 или пункту «б» части 2 статьи 132 УК РФ необходимо учитывать положения частей 1, 2 и 3 статьи 35 УК РФ (п. 10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2004 г. № 11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации» утратил силу). Тем самым изнасилования стали считаться совершенными группой лиц, если в указанном преступлении участвовали не менее двух соисполнителей.

В действующем постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 4 декабря 2014 г. № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» вопрос о том, признается ли изнасилование совершенным группой лиц, если в нем лишь одно лицо привлекается к уголовной ответственности, а другие лица не подлежат уголовной ответственности ввиду их невменяемости, недостижения возраста, не поднимается. Групповым изнасилованием признается преступление, если в его совершении принимало участие два или более исполнителей (ст. 35 УК РФ).

Изменились разъяснения Верховного Суда Российской Федерации относительно квалификации преступлений против семьи и несовершеннолетних. В частности, изменен момент окончания преступлений, предусмотренных ст. 150 и 151 УК РФ. Так, изначально преступления, ответственность за которые предусмотрена статьями 150 и 151 УК РФ, считались оконченными с момента вовлечения несовершеннолетнего в совершение преступления либо антиобщественных действий независимо от того, совершил ли он какое-либо из указанных противоправных действий (абз. 2 п. 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации РФ от 14.02.2000 № 7 (ред. от 06.02.2007) «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних» утратил силу) [4].



Теперь преступления, ответственность за которые предусмотрена статьями 150 и 151 УК РФ, являются оконченными с момента совершения несовершеннолетним преступления, приготовления к преступлению, покушения на преступление или после совершения хотя бы одного из антиобщественных действий, предусмотренных диспозицией части 1 статьи 151 УК РФ (систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, занятие бродяжничеством или попрошайничеством). Если последствия, предусмотренные диспозициями названных норм, не наступили по не зависящим от виновных обстоятельствам, то их действия могут быть квалифицированы по части 3 статьи 30 УК РФ и по статье 150 УК РФ либо статье 151 УК РФ (абз. 4 п. 42 постановления Пленума Верховного

Суда Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 1 (в ред. Постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 г. № 3, от 02.04.2013 г. № 6) «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних») [7].

Существенные изменения позиции Верховного Суда РФ, происшедшие только в период действия УК РФ, относительно квалификации преступлений, не способствуют единообразному применению уголовного закона. Последствием этого выступают случаи перекалфикации преступного деяния в результате неправильного применения уголовного закона. Правоприменитель изменяет первоначальную квалификацию в соответствии с позицией Пленума Верховного Суда РФ.

References

1. Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation as of 20.11.2013 Review of the practice of Judicial Board on Criminal Cases of the Supreme Court of the Russian Federation over the first half year of 2013. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 2014, No. 2. (In Russ.)
2. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 22.04.1992 No. 4 On judicial practice on rapes. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 1992, No. 7. (In Russ.)
3. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 27.01.1999 No. 1 On judicial practice on murders (Art. 105 of the Criminal Code of the Russian Federation). *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 1999, No. 3. (In Russ.)
4. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 14.02.2000 № 7 On judicial practice on cases of juvenile crimes. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 2000, No. 4. (In Russ.)
5. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 15.06.2004 No. 11 On judicial practice on cases provided by the articles 131 and 132 of the Criminal Code of the Russian Federation. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 2004, No. 8. (In Russ.)
6. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 4.12.2014 No. 16 On judicial practice on cases on crimes against sexual immunity and sexual freedom. *Rossiiskaya gazeta*, 2014, December 12. (In Russ.)
7. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 1.02.2011 No. 1 On judicial practice of implementation of legislation regulating peculiarities of legal responsibility and punishment of minors. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 2011, No. 4.

СУМСКИЙ Дмитрий Валентинович, заместитель прокурора Советского района г. Челябинска. 454010, г. Челябинск, ул. Белостоцкого, 23. E-mail: Sumsk@mail.ru

SUMSKY Dmitriy Valentinovich, Deputy Prosecutor of the Soviet district of the city of Chelyabinsk. Flat 135, 21, Gagarina Str., 454010, Chelyabinsk. E-mail: Sumsk@mail.ru

For citation: **D. V. Sumsky** Recharacterization of Offences against the Person in Connection with Changes of the Directives of the Supreme Court of the Russian Federationa *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 174–178.*



УДК 349.6. + 343.77

С. Т. Фаткулин

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДМЕТА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

S. T. Fatkulin

PECULIAR FEATURES OF THE SUBJECT OF ECOLOGICAL CRIMES

Статья посвящена анализу предмета экологических преступлений. Несмотря на то что в теории уголовного права понятие предмета преступления разработано достаточно подробно, все равно остаются спорные моменты. Особенно это касается признаков предмета экологических преступлений: считать ли их предметом только компоненты природной среды и окружающую среду в целом, или отнести к их предмету также антропогенные объекты? Как быть с теми составами экологических преступлений, где нарушаются определенные правила или требования природоохранительного или иного законодательства? Эти и ряд других вопросов не нашли окончательного решения в теории права. Автор предлагает свое видение данных проблем и предлагает пути их решения.

Ключевые слова: экологическое преступление, предмет преступления, квалификация экологических преступлений по предмету.

The article analyzes the subject of ecological crimes. Despite the fact that in the theory of criminal law the concept of the object of the crime is developed in sufficient details certain disputable issues still remain. This is especially true for the features of the subject of ecological crimes: should only to the components of the natural environment and the environment in general be considered their subject or should they be referred to the subject as man-made objects? How about those compounds of ecological crimes that violate certain rules or requirements of environmental or other legislation? These and other questions have not found the final solution in the theory of law. The author offers his vision of the problems and offers certain solutions.

Keywords: ecological crime, the object of the crime, classification of ecological crimes according to the subject.

Описанию предмета преступления и его значения для квалификации преступлений в научной литературе уделяется незаслуженно мало внимания. Между тем законодатель указывает на этот объективный признак в диспозициях норм УК РФ не так уж редко и от его установления зависит квалификация соответствующего преступления. Например, в ст. 250 УК РФ предметом будут являться поверхностные или подземные воды, либо источники питьевого водоснабжения; в ст. 251 УК РФ — атмосферный воздух; в ст. 252 УК РФ — морская среда; ст. 254 УК РФ — земля; в ст. 260 УК РФ — деревья, кустарники и лианы. В тех случаях, когда предмет преступления прямо указан в диспозиции статьи уголовного закона, проблем с квалификацией по предмету, как правило, не возникает. Однако так бывает не всегда. Среди экологических пре-

ступлений выделяется группа составов, связанных с нарушением экологических правил при выполнении отдельных работ (ст. 246, 253, 257, 262 УК РФ) или правил обращения с экологически опасными веществами или их компонентами (ст. 247, 248, 249 УК РФ). Для определения предмета указанных преступлений необходимо обратиться к юридической литературе, разъяснениям Пленумов Верховного Суда РФ и судебной практике.

Предметом экологических преступлений в широком смысле слова выступает природная среда в целом, поскольку все ее составные части находятся между собой во взаимодействии и во взаимосвязи и составляют единую экосистему, а в пределах конкретных участков суши или водоемов образуют единую общность организмов, растительности и т. п. — биоценоз. В более узком смысле

179

Уголовно-правовая
доктрина





предметом конкретных преступлений являются природные ресурсы: земля, ее недра, атмосфера, животные, растительность. Однако в окружающей нас среде существуют не только природные объекты, созданные без участия человека, но и природные объекты, созданные или измененные в результате хозяйственной или иной деятельности человека, обладающие свойствами природного объекта и имеющие рекреационное и защитное значение (природно-антропогенные объекты). Кроме того, существуют чисто антропогенные объекты, т. е. те, что созданы человеком для обеспечения своих социальных потребностей и не имеющие свойств природных объектов. Встает закономерный вопрос: могут ли два последних вида объектов выступать в роли предмета экологических преступлений?

В уголовно-экологической литературе сложилось устойчивое мнение, что предмет экологического преступления должен обладать тремя признаками: материальным, экологическим, юридическим.

Материальный (физический) признак означает, что последний должен быть вещественным (телесным) предметом материального, внешнего по отношению к человеку мира, доступным благодаря своей материальной субстанции чувственному восприятию. Этому признаку соответствуют, как правило, все компоненты окружающей среды, перечисленные в ст. 1 ФЗ РФ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» [4] — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Например, в качестве такого предмета могут выступать земля (ст. 254 УК РФ), недра (ст. 255 УК РФ), воды (ст. 250 УК РФ), атмосферный воздух (ст. 251 УК РФ) и другие. К природно-антропогенным объектам относятся искусственно созданные водоемы (водохранилища, городские пруды, оросительные каналы), искусственные лесонасаждения (лесопарки, лесонасаждения в полосах отвода железных и автомобильных дорог, дендрологические парки), искусственно созданные ландшафты и т. д. Указанные объекты являются предметом экологических преступлений, например, при загрязнении вод в водохранилище (ст. 250 УК), незаконной рубке лесных насаждений в лесопарковой зоне (ст. 260 УК), уничтожение огнем лесных насаждений защитного назначения (ст. 261 УК). В то же время не относятся к предмету преступлений, предусмотренных ст. 260, 261, УК деревья, кустарники и лианы, произрастающие на землях сель-

скохозяйственного назначения (за исключением лесных насаждений, предназначенных для защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений), на приусадебных земельных участках, на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и т. д. Рубка указанных насаждений может быть квалифицирована как уничтожение или повреждение имущества (п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования») [7].

Антропогенные объекты могут быть предметом экологических преступлений, когда они способны оказать загрязняющее, отравляющее, засоряющее, истребающее и т. п. вредное воздействие на компоненты окружающей природной среды. В отличие от природных объектов, обладающих экологической полезностью, данные продукты человеческой деятельности обладают прямо противоположным свойством — экологической вредностью (опасностью). Экологически опасные антропогенные объекты являются предметом основных составов таких преступлений, как нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК), нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247 УК), нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (ст. 248 УК), нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 253 УК), нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255 УК).

Экологический признак означает, что предметом экологического преступления могут быть только такие объекты материального мира, которые являются неотъемлемым элементом экологической системы, а также выполняют в этой системе экологически значимую функцию, и тем самым имеют экологическую ценность (полезность). По этому признаку происходило разграничение экологических преступлений от иных преступных посягательств, в частности, отличие их от преступлений против собственности (п. 18 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 г. № 14 «О практике применения судами законо-

дательства об ответственности за экологические правонарушения» [6]. В настоящее время это постановление Пленума ВС РФ утратило силу в связи с принятием нового постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» [2], но высказанные в нем правые позиции относительно экологического признака предмета преступления сохранили силу (п. 15 постановления Пленума ВС РФ от 18.10.2012 г. № 21).

Юридический признак означает, что природные объекты должны находиться под правовой охраной. Это достигается путем юридического закрепления тех или иных элементов природы в качестве объектов охраны окружающей среды в нормативных правовых актах, предусматривающих проведение природоохранных мероприятий в отношении соответствующих объектов. В наиболее общем виде объекты охраны окружающей среды перечислены в ст. 4 ФЗ РФ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», где в качестве таковых значатся: земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство. Правоохрана большинства природных объектов реализуется путем ведения их государственного учета. В соответствии со ст. 5 ФЗ РФ от 10 января 2002 г. ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере охраны природы. В соответствии со ст. 14 ФЗ РФ от 24 апреля 1995 г. «О животном мире» [5] осуществляется государственный учет объектов животного мира и их использования, а также ведется государственный кадастр объектов животного мира. Аналогичным образом осуществляется кадастровый учет водных объектов, особо охраняемых природных территорий, земель и других объектов.

Те компоненты окружающей среды, которые не зафиксированы в нормативных правовых актах в качестве объектов охраны (например, метеориты, северное сияние, Луна, иные небесные тела), не могут выступать и в роли предмета экологических преступлений.

Таким образом, наличие всех указанных признаков позволит отнести конкретный природный или природно-антропогенный объект к предмету экологического преступления.

В свете сказанного предметом экологических преступлений, связанных с нарушением правил экологически значимой деятельностью (ст. 246, 247, 248, 249, УК РФ) являются экологически опасные антропогенные объекты (например, микробиологические, биологические агенты, токсины (ст. 248 УК РФ), а не сами правила обращения с этими объектами. Поэтому нельзя согласиться с мнением Н. А. Лопашенко, которая считает предметом указанных преступлений правила охраны окружающей среды при производстве работ, ветеринарные правила, и т. д. [3, с. 33, 41, 62, 80].

То же можно сказать о предмете преступления в ст. 262 УК РФ; им являются отдельные природные компоненты, которые находятся в границах особо охраняемых территорий [9, с. 33]. Но им не могут являться требования соблюдения режима особо охраняемых природных территорий, как полагают В. Г. Пушкарев и Е. Ф. Малышева [8, с. 40]. Правила ведения экологически значимой деятельности являются по своей природе нормативными предписаниями и не могут подвергаться непосредственному преступному воздействию.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», к сожалению, не содержится разъяснений по указанным выше спорным моментам, следовательно, последнее слово остается за судом.

Точное установление предмета преступления способствует правильной квалификации содеянного. Экологические преступления, как неоднократно отмечалось в печати, обладают высочайшей «конкурентоспособностью» между собой [2, с. 46], в том числе по предмету преступления. И. Антонов и А. Швейгер приводят интересный пример конкуренции составов ст. 250 и 252 УК РФ по предмету, когда загрязнение реки разлившимся топливом (ст. 250 УК) повлекло загрязнение топливным пятном Татарского пролива (ст. 252 УК), куда впадала река [1, с. 7]. В возбуждении уголовного дела было отказано за отсутствием последствий, предусмотренных в ст. 250 УК. По мнению авторов статьи, ответственность



должна наступить по ст. 252 УК РФ. По нашему мнению, в данном случае нет состава преступления и по ст. 252 УК ввиду отсутствия субъективной стороны преступления.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что природные, природно-антропогенные и антропогенные объек-

ты (экологические опасные материалы и вещества, а также их отходы) могут быть предметом экологических преступлений, если они материальны (вещественны), обладают свойством экологичности и находятся под правовой охраной федерального или регионального законодательства.

References

1. Antonov I., Shveiger A. Slozhnosti kvalifikatsii norm, predusmatrivayushchikh otvetstvennost' za zagryaznenie prirody [Difficulties of Classification of Norms Providing Responsibility for Nature Pollution]. *Ugolovnoe pravo*, 2013, No. 3, p.4-9.
2. Lopashenko N. Kvalifikatsiya konkurentsii norm i tipichnye sovokupnosti norm v glave 26 Ugolovnogo Kodeksa «Ekologicheskie prestupleniya» [Classification of Competition of Norm and Typical Combination of Norms in Chapter 26 of the Criminal Code of the Russian Federation 'Ecological Crimes']. *Ugolovnoe pravo*, 2007, No.5, p. 46-50.
3. Lopashenko N.A. Ekologicheskie prestupleniya. Kommentarii k glave 26 Ugolovnogo Kodeksa Rossiiskoi Federatsii [Ecological Crimes. Commentaries to Chapter 26 of the Criminal Code of the Russian Federation]. St. Petersburg, 2002. 802 p.
4. Federal Law as of 10.01.2002 No.7-FZ On environmental protection. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2002, No. 2, Art. 133. (In Russ.)
5. Federal Law as of 24.04.1995 No. 52-FZ On animal world. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1995, No. 17, Art. 1462. (In Russ.)
6. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 05.11.1998 No. 14 On practice of implementation of legislation on responsibility for ecological offences. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 1999, No. 1. (In Russ.)
7. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 18.10.2012 No. 21 On practice of implementation of legislation on responsibility for offences in the sphere of environmental protection and nature management. *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 2012, No. 12. (In Russ.)
8. Malysheva E.F., Pushkarev V.G. Ekologicheskie prestupleniya [Ecological Crimes]. Tyumen. Siti-press Publ., 2006. 166 p.
9. Khashimov D.A. Ugolovno-pravovaya okhrana prirodnikh territorii i ob"ektov. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Criminal and Legal Protection of Natural Territories and Objects. Thesis of Cand. Sc. Law]. Chelyabinsk, 1998. 148 p.

ФАТКУЛИН Сафаргалей Таминдарович, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин факультета подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет, канд. юрид. наук. 454091, г. Челябинск, ул. Артиллерийская, 100, каб. 319. E-mail: safar53@mail.ru

FATKULIN Safargaley Tamindarovich, Associate Professor of the Department of Criminal Law of the Faculty of Law Enforcement Training of South Ural State University, Cand. Sc. Law. Office 319, 100, Artilleryskaya Str., 454091, Chelyabinsk. E-mail: safar53@mail.ru



З. Р. Танаева

О МОДЕЛИ КОМПЛЕКСНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Z. R. Tanaeva

ON THE MODEL OF COMPREHENSIVE STATISTICAL STUDY OF JUVENILE CRIMES

В статье рассматриваются возможности метода моделирования для комплексного изучения преступности, раскрыты основные требования к процессу моделирования, представлена модель комплексного статистического исследования преступности несовершеннолетних, построенная на основе системного подхода, представляющая собой совокупность взаимосвязанных элементов: целей и задач, этапов и результатов исследования в виде принятия эффективного управленческого решения в сфере борьбы с подростковой преступностью.

Ключевые слова: преступность, несовершеннолетние, системный подход, модель, статистическое исследование, наблюдение, анализ, прогноз.

The article discusses the opportunities of the simulation method for integrated study of crimes, reveals the basic requirements for the process of simulation, and presents the model of comprehensive statistical study of juvenile crimes based on a system approach that represents a set of interrelated elements: objectives and tasks, stages and research results in the form of making effective management decisions in the sphere of juvenile delinquency.

Keywords: crime, minors, system approach, model, statistical research, observation, analysis, forecast.

Решение проблем преступности невозможно без достоверной оценки социальной, демографической, политической, криминологической ситуации в стране и регионе. Существенный потенциал в этом направлении содержит статистическое исследование. В настоящее время уголовно-правовая статистика — это составная часть системного исследования преступности. Современное научно обоснованное изучение преступности синтезировало в себе различные методы описания и анализа данного социального явления, в число которых входят статистико-криминологические методы исследования и методы системного анализа и моделирования.

В последнее десятилетие разработка методологии исследования преступности базируется на одном из важнейших научных достижений — на системном анализе, который рассматривает изучаемое явление, во-первых, как некоторую целостность, во-вторых, как структуру, элементы которой находятся во взаимосвязи и взаимодействии, и в-третьих, как

элемент (подсистему) системы более высокого уровня, ввиду чего преступность всегда находится во взаимосвязи с другими социальными явлениями.

Системный подход к исследованию преступности обеспечивает широкие возможности для использования метода моделирования. Суть его при исследовании преступности заключается в построении такой модели, которая наиболее адекватно отвечала бы реальной социальной обстановке и достаточно точно отражала бы пространственно-временные закономерности взаимосвязей между социальными процессами и состоянием преступности.

Возможностям применения моделей в различных областях науки и практики посвящено большое количество исследований. Моделирование является универсальным методом исследования любых материальных, то есть реально существующих предметов (предметное моделирование) и идеальных объектов, явлений, процессов и систем (знаковое, информационное моделирование). Уче-





ными (М. А. Весна [1], И. В. Резанович [2], В. А. Штоф [6] и др.) разработаны основные требования к процессу моделирования:

— связность или целостность, которая предполагает ограничение исследования выделением существенных зависимостей между объектными областями;

— константность или стабильность, основными признаками которой являются: воспроизводимость, то есть обнаружение моделируемого объекта в разнообразных условиях, ситуациях, оказывающегося инвариантным при изменении ряда параметров явления; технологичность, то есть проверяемость модели в реальном эксперименте или наблюдении;

— наблюдаемость, то есть необходимость связывать ключевые моменты теоретической модели с реальными эффектами, которые можно фиксировать в изучаемой области объектов;

— обзорность, то есть необходимость включать в модель по возможности минимальное и обзорное число параметров.

Таким образом, модель — это мысленно представляемая или материально реализованная система, которая, отображая или воспроизводя объект исследования, способна замещать его так, что ее изучение дает новую информацию об этом объекте [6, с. 21].

На примере преступности несовершеннолетних нами построена модель комплексного статистического исследования преступности несовершеннолетних (рис. 1), которая имеет структурную организацию, задается целями и задачами статистического исследования, представлена тремя этапами (статистическое наблюдение, статистический анализ, прогнозирование) и результатами исследования в виде принятия эффективного управленческого решения в сфере борьбы с подростковой преступностью. Проектируя модель комплексного статистического исследования преступности несовершеннолетних, мы исходили из того, что любая научная модель является наглядно-логическим представлением исследуемого предмета с целью четкого определения компонентов, входящих в состав предмета, связей между ними, а также особенностей функционирования и развития объекта.

Дадим краткую характеристику разработанным нами компонентам модели. Целевой компонент является главным системообразующим компонентом модели. Основной целью статистического исследования преступности является

выработка эффективных мер по борьбе с преступностью. Таким образом, цель выступает по отношению к остальным компонентам модели в качестве управляющей инстанции.

С целью обеспечения эффективности правоохранительной деятельности в области предупреждения преступности несовершеннолетних необходимо решать следующие задачи:

— обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с государственными и общественными организациями в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

— формирование статистических и аналитических отчетов по данным о преступности несовершеннолетних и ее профилактике по итогам отчетного периода;

— разработка программ профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетними.

Решение этих задач невозможно в условиях отсутствия оперативной и достоверной информации о количественных и качественных показателях преступности несовершеннолетних, о состоянии, структуре и динамике правонарушений несовершеннолетних, о причинах преступности и иных правонарушений в целом и по отдельным видам правонарушений, о личности правонарушителя; о всей системе мер борьбы с преступностью и иными правонарушениями.

Любое статистическое исследование начинается с определения объекта изучения. Выделение преступности несовершеннолетних как объекта статистического исследования определено психическими и нравственными особенностями развития несовершеннолетних. И фактом является то, что правонарушения, совершаемые несовершеннолетними в период, когда происходит их активная социализация под опекой семьи, общества и государств, отражают все существовавшие ранее и имеющиеся сегодня проблемы государства и общества, их институтов во взаимосвязи.

В качестве основания для выделения преступности несовершеннолетних как особого объекта исследования вслед за М. Н. Мясниковым выделяем четыре группы причин [2, с. 8]:

— демографические, в первую очередь — возраст человека, совершившего преступление;

— социально-психологические, связанные с формированием личности, воспитанием, образованием, ограниченной дееспособностью и прочее;

— криминологические, тесно связанные с особенностями специфики уровня и структуры преступности несовершеннолетних, ее причин и динамики, высокой преступной активностью подростков;

— законодательные (общеправовые) — наличие специальных глав в

Уголовном, Уголовно-процессуальном, Уголовно-исполнительном кодексах, регламентирующих положения, которые касаются привлечения к уголовной ответственности подростков, расследования дел с их участием, назначения и исполнения наказания.

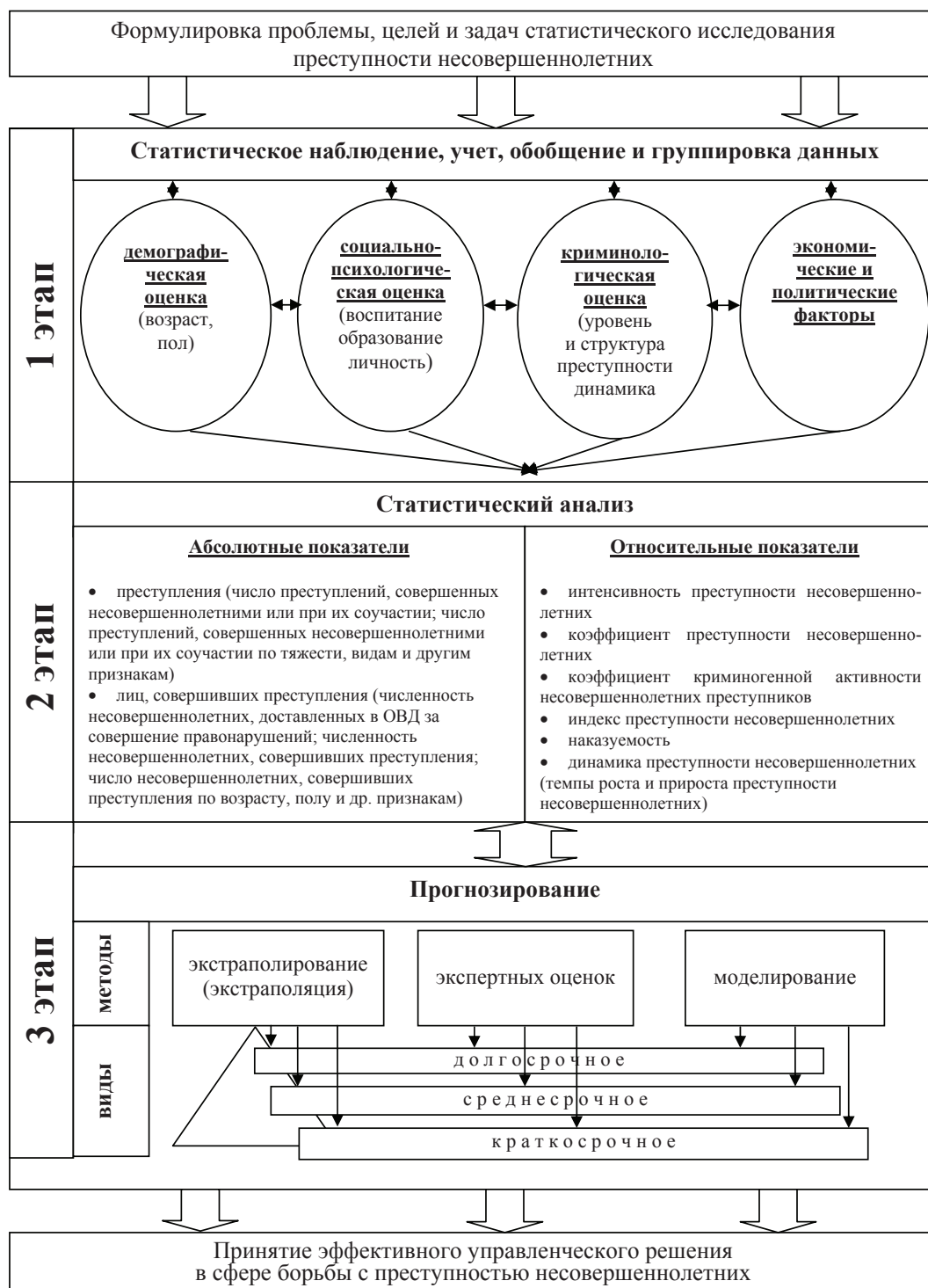


Рис. 1. Модель комплексного статистического исследования преступности несовершеннолетних



Все четыре группы одинаково важны в анализе преступности несовершеннолетних и разработке профилактических мер.

Статистический анализ, основанный на составлении качественных статистических отчетов о преступности, различных правонарушениях, невозможен без грамотно организованного учета. В связи с этим статистический учет является одним из основных компонентов представленной модели. В настоящее время в Российской Федерации существует единый учет преступлений, который утвержден совместным Приказом Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России «О едином учете преступлений» [3]. Целью единого учета является обеспечение функционирования государственной системы учета преступлений, единообразие и полнота отражения в формах государственного статистического наблюдения сведений о состоянии преступности, а также реализация единых принципов государственной регистрации и учета преступлений.

Следующим элементом модели комплексного статистического исследования преступности несовершеннолетних выступает статистический анализ, то есть изучение абсолютных и относительных показателей преступности несовершеннолетних, позволяющих комплексно оценить состояние преступности несовершеннолетних с учетом основных признаков, влияющих на нее. Абсолютные величины подразделяются на показатели, характеризующие преступления, и лиц, совершивших преступления. Относительная величина — это обобщающий показатель, который дает числовую меру соотношения двух сопоставимых вели-

чин, к примеру, коэффициент преступности несовершеннолетних; коэффициент криминогенной активности несовершеннолетних преступников; индекс преступности несовершеннолетних.

Необходимость с большей степенью точности предвидеть изменения в состоянии, динамике, структуре и других качественных и количественных характеристиках преступного поведения несовершеннолетних на более или менее длительный период времени предопределяет актуальность использования методов прогнозирования преступности несовершеннолетних. В основе прогнозирования преступности лежат статистические закономерности развития преступности и связанных с ней явлений прошлого, настоящего и в определенной мере будущего, где на первый взгляд все кажется случайным, но при массовом наблюдении случайные колебания взаимно погашаются и остаются следствия, обусловленные общими причинами. Для обоснованного научного предвидения необходимо иметь полную информацию о состоянии, структуре и динамике изучаемых явлений за несколько лет.

Результатом комплексного статистического исследования выступает эффективное управленческое решение в сфере борьбы с преступностью. Таким образом, метод моделирования в управленческой деятельности в правоохранительной сфере позволяет решать самые сложные задачи в борьбе с преступностью с учетом реального состояния дел, демографических, экономических, политических, социальных и иных факторов, научного предвидения, позволяет увидеть единство всех элементов исследования, характер их связей, структурирует содержание управленческого процесса.



References

1. Vesna M.A. Modelirovanie kak sredstvo nauchno-pedagogicheskogo poznaniya [Simulation as a Means of Scientific and Pedagogical Cognition]. *Pedagogicheskie issledovaniya: gipotezy, proekty, vnedreniya*. Kurgan, 1999, No. 3/4, p. 3-12.
2. Myasnikov M.N. Statisticheskoe issledovanie prestupnosti nesovershennoletnikh v Rossiiskoi Federatsii. Kand. Dis. (Ekonomicheskie nauki) [Statistical Investigation of Juvenile Criminality in the Russian Federation. Thesis of Cand. Sc. Economics]. Moscow, 2008. 197 p.
3. Order of the General Prosecutor's Office No. 39, Ministry of Internal Affairs No. 1070, Ministry of the Russian Federation for Civil Defence, Emergency Situations and the Rectification of the Consequences of Natural Disasters No. 1021, Ministry of Justice of the Russian Federation No. 253, Federal Security Service of the Russian Federation No. 780, Ministry of Economic Development No. 353, Federal Drug Control Service of the Russian Federation No. 399 as of 29.12.2005 On unified register of crimes (together with the 'Standard Provision on Unified Procedure of Organization of Application, Registration, nad Check of Messages on Crimes', 'Provision on Unified Procedure of Registration of Criminal Cases and Registration of Crimes', 'Instruction on Procedure of Filling In and Providing Reporting Documents'). *Rossiiskaya gazeta*, 2006, No. 13. (In Russ.)

4. Rezanovich I.V. Biznes-obrazovanie: professional'noe razvitie menedzherov [Business Education: Professional Development of Managers]. Chelyabinsk, 2005. 291 p.
5. Criminal Code of the Russian Federation as of 13.06.1996 No. 63-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*. 1996, No. 25. (In Russ.)
6. Shtof V.A. Modelirovanie i filosofiya [Simulation and Philosophy]. Moscow. Nauka Publ., 1966. 301 p.

ТАНАЕВА Замфира Рафисовна, заведующая кафедрой социальных дисциплин и управления факультета подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет, докт. пед. наук. 454081, г. Челябинск, ул. Артиллерийская, д. 100. E-mail: zamfira-t@yandex.ru

TANAeva Zamfira Rafisovna, Head of the Department of Social Disciplines and Administration of the Faculty of Law Enforcement Training of South Ural State University (National Research University), PhD Pedagogics. 100, Artilleryyskaya Str., 454081, Chelyabinsk, E-mail: zamfira-t@yandex.ru

For citation: **Z. R. Tanaeva** On the Model of Comprehensive Statistical Study of Juvenile Crimes

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 183–187.





УДК 342.72/.73:002 + 347.965.3

З. В. Макарова, А. В. Минбалеев

АДВОКАТСКАЯ ТАЙНА И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА НА ОХРАНУ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ И НА ИНФОРМАЦИЮ

Z. V. Makarova, A. V. Minbaleev

ATTORNEY-CLIENT PRIVILEGE AND CONSTITUTIONAL RIGHTS FOR PROTECTION OF PRIVACY AND FOR INFORMATION

В статье анализируются особенности одной из профессиональных тайн в системе информации ограниченного доступа — адвокатской тайны. Термин «адвокатская тайна» определяет правовой запрет разглашать сведения, полученные адвокатом в связи с выполнением им своих профессиональных обязанностей. Адвокатская тайна выступает гарантией конституционного права подозреваемого, обвиняемого на защиту и конституционного права гражданина на охрану частной жизни. Режим тайны, в том числе адвокатской, является ограничением конституционного права на информацию, поскольку является законным средством ограничения свободно искать, получать, распространять информацию. Адвокатская тайна ограничивает право адвоката и иных субъектов адвокатской тайны прежде всего распространять сведения, полученные адвокатом в связи с выполнением им своих профессиональных обязанностей.

Ключевые слова: адвокатская тайна, конституционные права, право на информацию, право на охрану частной жизни.

The paper analyzes the characteristics of one of the professional secrecy in the system of restricted information — attorney-client privilege. The term 'attorney-client privilege' defines the legal prohibition to disclose information obtained by the lawyer in connection with the performance of their professional duties. attorney-client privilege acts as a guarantee of the constitutional rights of the suspect for protection of the constitutional rights of citizens for protection of privacy. The mode of secrecy, including a attorney-client privilege, is the limitation of the constitutional right for information, as it is the legal means of limitation of seeking, receiving, and distributing information. Attorney-client privilege restricts the right for disclosing information obtained by the lawyer in connection with the performance of their professional duties.

Keywords: attorney-client privilege, constitutional rights, the right for information, the right for privacy.

Термин «адвокатская тайна» определяет правовой запрет разглашать сведения, полученные адвокатом в связи с выполнением им своих профессиональных обязанностей. Выполнение поставленных перед адвокатом задач предопределяет «безграничное доверие клиента, а доверие не может быть там, где нет уверенно-

сти в сохранении тайны. Без нее немислима сама профессия» [1, с. 184—185]. Именно поэтому конфиденциальность доверительных отношений между адвокатом и его доверителем рассматривается как на международном уровне (Кодекс поведения для юристов в Европейском сообществе, принятый 28 октября 1988 года



Советом коллегии адвокатов в Страсбурге), так и в России (Кодекс профессиональной этики адвоката) как основное и фундаментальное право и обязанность адвоката, обеспечивать и защищать которое должно государство.

Адвокатская тайна нужна как гражданину, обратившемуся за юридической помощью, так и обществу, которое заинтересовано в успешном функционировании адвокатуры. Еще Н. Н. Полянский писал, что «институт профессиональной тайны адвоката не был бы достаточно оправдан, если бы в основу его полагались только индивидуальные интересы обвиняемого. Он, как и сама защита, оправдывается соображениями общественного порядка, а именно, соображением о необходимости его для успешного выполнения адвокатурой функции защиты не по конкретному только делу, а как государственно-необходимой профессии [6, с. 29].

Значимость адвокатской тайны, по нашему мнению, состоит в том, что она выступает гарантией конституционного права подозреваемого, обвиняемого на защиту и конституционного права гражданина на охрану частной жизни.

Ст. 23 Конституции Российской Федерации гласит, что «каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения». А в ст. 24 Конституции Российской Федерации указывается, что «Сбор, хранение использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается». Для обеспечения полноценной защиты своего доверителя в уголовном судопроизводстве адвокату приходится интересоваться и получать информацию, касающуюся различных сторон и моментов жизни его подзащитного. Это вполне логично, поскольку, как писал еще А. Ф. Кони, «защитнику открываются тайники души, ему стараются разъяснить свою виновность или объяснить свое падение и свой, скрываемый от других, позор такими подробностями личной жизни и семейного быта, по отношению к которым слепая Фемида должна быть и глухой» [3, с. 53—54]. Именно поэтому гражданин, нуждающийся в юридической помощи, должен быть уверен, что адвокат, которому он доверился, не злоупотребит его доверием и все семейные, личные тайны либо иная информация, которую

гражданин не желал бы оглашать, останутся между адвокатом и им самим.

Гарантией данного положения является свидетельский иммунитет адвоката, которого не должны допрашивать в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с оказанием данной помощи. Положение о запрете разглашения адвокатской тайны, на наш взгляд, не должно иметь исключений, хотя некоторые ученые последовательно отстаивают мнение о том, что не должно быть абсолютной адвокатской тайны, и предлагают различные исключения из нее [5, с. 51]. Если же обойтись без этого нельзя, то исключения, касающиеся возможности сообщения кому-либо информации, полученной от доверителя адвокатом, должны быть предусмотрены в первую очередь в законе, регулирующем деятельность адвокатов [4, с. 142—143]. Практика идет по пути возможности получения от адвоката информации для своей защиты по возбужденному против него дисциплинарному либо уголовному делу. В своем определении от 6 марта 2003 года Конституционный Суд Российской Федерации по жалобе гражданина Г. В. Цицхишвили признал возможным допрос адвоката в качестве свидетеля по уголовному делу, в котором он принимал участие в качестве защитника. Конституционный Суд сформировал правовую позицию, в соответствии с которой не исключил право адвоката дать соответствующие показания в случаях, когда сам защитник и его подзащитный заинтересованы в оглашении тех или иных сведений. Данная норма также не служит для адвоката препятствием в реализации права выступить свидетелем по делу при условии изменения впоследствии его правового статуса и соблюдения прав и законных интересов лиц, доверивших ему информацию.

Адвокатская тайна также может рассматриваться и как ограничение конституционного права на информацию, закрепляемого ст. 24 Конституции Российской Федерации. В данном соотношении адвокатская тайна предстает перед нами как вид информации ограниченного доступа, т. е. информации, доступ к которой ограничивается федеральным законом, а несанкционированный доступ к ней и распространение наносит вред охраняемым интересам конфиденциальности личности, общества или государства. Часто информацию ограниченного доступа отождествляют с тайной. Чаще всего это действительно тайна, но не всегда (на-





пример персональные данные являются информацией ограниченного доступа, но могут быть и общедоступными). В литературе по вопросу понимания термина «тайна» сложилось несколько точек зрения. И. Бентам рассматривал тайну в судопроизводстве как «зло», исключение из общего правила публичности [1, с. 106]. Сегодня многие авторы под тайной понимают вид информации, например, информацию, признаваемую «федеральным законом необщедоступной в целях защиты прав и интересов лица, общества и государства, соответствующую установленным законом условиям охраноспособности» [8, с. 23]. Другие под тайной понимают «предусмотренный законодательством специальный правовой режим доступа и использования определенной совокупности конфиденциальной информации, за нарушение которого предусматривается юридическая ответственность» [9, с. 5]. Нам представляется более верной позиция исследователей, рассматривающих понятие «тайна» как единство составляющей ее информации и режима ограничения доступа к ней. Последний включает в себя совокупность правовых, организационных, технических и иных мер охраны информации, составляющей ту или иную тайну.

По характеру правового регулирования все тайны можно подразделить на тайны публично-правового характера (государственная тайна), частноправового характера (коммерческая тайна) и смешанного характера (служебная и профессиональная тайны, личная тайна). По этой градации адвокатская тайна представляет собой тайну смешанного характера, а именно профессиональную тайну. Особенности правового регулирования отношений, возникающих по поводу ин-

формации с ограниченным доступом, обуславливаются не только многообразием видов данной информации и специфичностью соответствующих правовых режимов, но и правовым статусом субъектов, обладающих такой информацией, и субъектов, приобретающих доступ к данной информации. Поэтому не случайно, что разграничение тайн в последнее время стало осуществляться не только по режимам защиты, но и через разделение их на «первичные» (естественные) тайны и производные. К числу первых относят те, которые непосредственно связаны с видом персонифицированного субъекта (коммерческая тайна, личная тайна физического лица, государственная тайна органа государственной власти). К числу производных тайн относят профессиональные тайны, которые составляет информация, передаваемая субъекту профессиональной деятельности в режиме личной тайны (адвокатская, врачебная, тайна исповеди, налоговая тайна и др.) либо коммерческой тайны (банковская, налоговая и др.). В отношении «первичных» тайн у их обладателей есть права на установление режима ограничения доступа; в отношении производных тайн возникает уже обязанность устанавливать соответствующий режим лицом, которому доверена такая информация [2, с. 18].

Режим тайны, в том числе адвокатской, является ограничением конституционного права на информацию, поскольку является законным средством ограничения свободно искать, получать, распространять информацию. Адвокатская тайна ограничивает право адвоката и иных субъектов адвокатской тайны прежде всего распространять сведения, полученные адвокатом в связи с выполнением им своих профессиональных обязанностей.

References

1. Bentam I. O sudoustroistve [On Judicial Administration]. St. Petersburg, 1860. 224 p.
2. Volchinskaya E.K. Kommercheskaya taina v sisteme konfidentsial'noi informatsii [Commercial Secret in the System of Confidential Information]. *Informatsionnoe pravo*, 2005, No. 3, p. 18-25.
3. Koni A.F. Sobranie sochinenii. v 8 t. t. 4 [Collection of Works in 8 Volumes. Volume 4]. Moscow, 1967. 367 p.
4. Makarova Z.V. Professional'naya zashchita podozrevaemykh, obvinyaemykh [Professional Protection of Suspects and Convicted]. St. Petersburg, 2008. 338 p.
5. Petrukhin I.L. Lichnaya zhizn': predely vmeshatel'stva [Personal Life: Limits of Intervention]. Moscow, 1989. 192 p.
6. Polyanskii N.N. Pravda i lozh' v ugovnoy zashchite [Truth and Lie in Criminal Protection]. Moscow, 1927. 93 p.
7. Rechi izvestnykh russkikh yuristov [Speeches of Famous Russian Lawyers]. Moscow, 1985. 544 p.
8. Smol'kova I.V. Taina i ugovno-protseessual'nyi zakon [Secret and Criminal and Procedural Law]. Moscow. Luch Publ., 1997. 100 p.

9. Torshin A.V. Pravovoi rezhim informatsii, sostavlyayushchei nalogovuyu tainu. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Legal Information Regime Which Compises Taxation Secret]. Moscow, 2003. 216 p.

МАКАРОВА Зинаида Валентиновна — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: kiap@susu.ac.ru.

MAKAROVA Zinaida Valentinovna, PhD Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, Russia. E-mail: kiap@susu.ac.ru.

МИНБАЛЕЕВ Алексей Владимирович — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: alexmin@bk.ru.

MINBALEEV Aleksey Vladimirovich, PhD Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, Russia. E-mail: alexmin@bk.ru.

For citation: **Z. V. Makarova, A. V. Minbaleev** Attorney-client privilege and constitutional rights for protection of privacy and for information
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 188–191.





УДК 342.951:339.543

В. И. Майоров

**ОТЗЫВ НА ДИССЕРТАЦИОННОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ
ТАТЬЯНЫ СЕРГЕЕВНЫ АЛЕКСЕЕВОЙ
НА ТЕМУ «АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

V. I. Mayorov

**REVIEW FOR RESEARCH PAPER ON THE TOPIC
'ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF ACTIVITIES OF CUSTOMS AUTHORITIES
TO ENSURE THE ECONOMIC SECURITY OF THE
RUSSIAN FEDERATION' OF TATIANA SERGEEVNA
ALEKSEYEVA UNDER DIRECTION OF PHD LAW,
ASSOCIATE PROFESSOR SERGEI BORISOVICH
ANIKIN IN FEDERAL STATE EDUCATIONAL
INSTITUTION OF HIGHER PROFESSIONAL
EDUCATION 'SARATOV STATE ACADEMY OF LAW'**

Актуальность темы диссертационного исследования Т. С. Алексеевой, посвященного проблеме административно-правового регулирования деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации, не вызывает сомнений. В современных условиях основой эффективного противодействия внутренним и внешним негативным факторам, влияющим на геополитическую, экономическую, социальную стабильность общества, является высокий уровень профессиональной компетентности государственных структур, и особенно таможенных органов, в деятельности по обеспечению экономической безопасности России. Такое положение требует формирования четкого, последовательного, не содержащего противоречий понятийного аппарата,

законодательного закрепления основ обеспечения экономической безопасности, своевременного их обоснования в административно-правовом аспекте.

Научная новизна и теоретическая значимость исследования заключаются в комплексном монографическом изучении проблем административно-правового регулирования деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности России, проведенном на основе системного анализа международного и отечественного законодательства.

Глубокий всесторонний анализ существующих научных трудов, а также нормативно-правовой базы по проблеме обеспечения безопасности позволил диссертанту предложить собственную формулировку понятия «экономическая безопасность», а также обосновать по-

192

Рецензии. Отзывы



нятие ее обеспечения. Кроме того, автор достаточно убедительно доказывает, что в настоящее время, когда экономика становится инструментом политических дискуссий, несомненную актуализацию приобретает таможенная политика как один из эффективных инструментов, предназначенный для защиты государственных интересов в сфере экономики посредством механизма таможенно-тарифного регулирования, товарообмена на таможенной территории, реализации задач по защите внутреннего рынка и стимулирования развития отечественной экономики, закрепляющих стратегию и тактику государственных реформ в области таможенного дела.

В работе аргументировано, что для достижения целей обеспечения экономической безопасности все направления таможенной политики должны быть концептуально объективированы. В этой связи автор приводит обоснованные доводы о необходимости принятия Концепции таможенной политики, в основу которой, по ее мнению, должны быть положены приоритетные направления развития системы обеспечения экономической безопасности, включая механизмы разработки и реализации федеральных государственных программ экономического развития Российской Федерации. Здесь же автором утверждается, что это могло бы придать юридическую завершенность самому процессу формирования экономической политики государства.

Автор последовательно доказывает, что в условиях глобализации и возрастания геополитических рисков формируется новая политико-правовая и экономическая реальность, обуславливающая повышение статуса экономической безопасности до уровня объекта с самостоятельным правовым регулированием в системе национальной безопасности России. Обоснована необходимость разработки и принятия федерального закона об обеспечении экономической безопасности Российской Федерации, создания в структуре ФТС России управления по обеспечению экономической безопас-

ности, что будет способствовать организации полноценной системы обеспечения экономической безопасности на всех направлениях и уровнях.

На основе анализа полномочий таможенных органов по пресечению таможенных правонарушений в научной работе объективно, на мой взгляд, изложены существующие проблемы в организации взаимодействия линейно-функциональных подразделений и вполне логично даны предложения. Реализация предложений автора позволит повысить результативность и адекватность мер, направленных на пресечение таможенных правонарушений, и в конечном итоге окажет положительное влияние на эффективность деятельности таможенных органов и усилит экономическую безопасность государства в целом.

Выполненную Т. С. Алексеевой работу положительно характеризуют достаточный уровень научного анализа; обоснованность положений и выводов, опирающихся на обширную базу ранее выполненных другими авторами административно-правовых исследований; высокий научный потенциал; методология и комплекс применяемых методов, адекватных целям и задачам исследования. Особую ценность работе придает широкий круг привлеченного нормативного материала.

Результаты проведенного Т. С. Алексеевой исследования, по моему мнению, имеют важное значение для науки административного права и могут быть применены для дальнейшего теоретического исследования деятельности таможенных органов, а также в сфере обеспечения экономической безопасности государства. Кроме того, научная работа Т. С. Алексеевой «Административно-правовое регулирование деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации» может быть использована в учебном процессе при реализации основных образовательных программ по направлениям «Таможенное дело» и «Юриспруденция».

МАЙОРОВ Владимир Иванович, докт. юрид. наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права, Тюменский государственный университет. 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, д. 10. E-mail: 1955715@rambler.ru

MAYOROV Vladimir Ivanovich, PhD Law, Professor, Professor of the Department of Administrative and Financial Law of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education 'Tyumen State University'. 10, Semakova Str., Tyumen, 625003. E-mail: 1955715@rambler.ru



ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ К ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «ПРОБЛЕМЫ ПРАВА»

Объем статьи не должен превышать 40 тыс. знаков, включая пробелы, и не может быть меньше 5 страниц. Статья набирается в текстовом редакторе Microsoft Word в формате *.rtf шрифтом Times New Roman, размером 14 пунктов, в полуторном интервале. Отступ красной строки: в тексте — 10 мм, в затекстовых примечаниях (концевых сносках) отступы и выступы строк не ставятся. Точное количество знаков можно определить через меню текстового редактора Microsoft Word (Сервис — Статистика — Учитывать все сноски).

Параметры документа: верхнее и нижнее поле — 20 мм, правое — 15 мм, левое — 30 мм.

В начале статьи помещаются: инициалы и фамилия автора (авторов), название статьи, аннотация на русском языке объемом не менее 700 знаков или 10 строк, ниже отдельной строкой — ключевые слова. Ключевые слова приводятся в именительном падеже в количестве до десяти слов. Инициалы и фамилия автора (авторов) дублируются транслитерацией, название статьи должно быть переведено на английский язык.

В конце статьи перед данными об авторе должна быть надпись «Статья публикуется впервые», ставится дата и авторучкой подпись автора (авторов). При пересылке статьи электронной почтой подпись автора сканируется в черно-белом режиме, сохраняется в формате *.tif или *.jpg и вставляется в документ ниже затекстовых сносок.

Обязательно для заполнения: в конце статьи (в одном файле) на русском языке помещаются сведения об авторе (авторах) — полностью имя, отчество, фамилия, затем ученая степень, ученое звание, должность, кафедра, вуз (или организация, в которой работает автор); рабочий адрес вуза или организации (полные — включая название, город и страну — адресные сведения вместе с почтовым индексом, указывать правильное полное название организации, желательно — его официально принятый английский вариант), электронный адрес и контактные телефоны.

Библиографические ссылки

При подготовке рукописи автору рекомендуется использовать ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» (Полный текст ГОСТ Р размещен на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии).

В редакцию журнала статья передается качественно по электронной почте одним файлом (название файла — фамилия автора). Тема электронного письма: Проблемы права.

194

Отправляемая статья должна быть вычитана автором; устранены все грамматические, пунктуационные, синтаксические ошибки, неточности; выверены все юридические и научные термины. За ошибки и неточности научного и фактического характера ответственность несет автор (авторы) статьи.

Поступившие в редакцию материалы возврату не подлежат.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.



REQUIREMENTS TO THE ARTICLES TO BE PUBLISHED IN MAGAZINE “PROBLEMS OF LAW”

The article should not exceed 40 000 characters including whitespaces and may not be less than 5 pages. The article should be composed in Microsoft Word in *.rtf format using Times New Roman font, size 14, 1.5 line spacing. Indents: 10 mm (in text), no indents and hanging indents in endnotes. To calculate the characters, use Microsoft Word menu (Tools — Statistics — Include footnotes and endnotes).

Document parameters: 20 mm top margin and bottom margin, 15 mm right margin, 30 mm left margin.

Please state the following in the beginning of the article: initials and last name of the author (authors), the title of the article, annotation in Russian (not less than 700 characters or 10 lines), and the keywords on the next line. The number of keywords should not exceed 10. The initials and the last name of the author (authors) should also be transliterated. The title of the article should be translated into English.

Please include the phrase “The article is published for the first time”, date and signature of the author (authors) in the end of the article. If you send the article via email, please scan the signature in black and white mode, save it in *.tiff or *.jpg and insert it into the document after the endnotes.

Required information: Information about the author (authors) in Russian at the end of the article (in the same file) — first name, patronymic, last name, academic degree, academic rank, post, department, university (or organization where the author is employed); address of the university or the organization (full address, including city and country, post-code/ ZIP code, full name of the organization including its official English version), email, and phone.

References

Please use GOST P 7.0.5-2008 «System of standards on information, librarianship and publishing». Reference. General requirements and compilation rules” (Full text of ГОСТ P see at the Federal Agency on Technical Regulation and Metrology official web page).

Please submit the article via email in a single file (file should be named by the author's last name). Subject of the email: “Problems of Law”.

The article should be proofread by the author. Please remove all grammar, punctuation and syntax errors and inaccuracies; re-check all legal and scientific terms. The responsibility for the scientific and factual errors is taken by the author (authors) of the article.

The articles submitted to the editors office will not be returned.



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 70×108¹/₁₆.

Усл. печ. л. 17, 15.

Тираж 300 экз.

Заказ 112 / 264.

Подписано в печать 16.03.2015.

Цена свободная.

196

