

УЧРЕДИТЕЛИ:

ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

16+

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:

АВАКЪЯН С. А., зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ; **БАХРАХ Д. Н.**, проректор по научной работе Уральского института экономики, управления и права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **БЕКМАГАМБЕТОВ А. Б.**, зам. директора по науке Костанайского филиала ЧелГУ (Казахстан), член Оксфордского академического союза, кандидат юридических наук; **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 ЮУрГУ, доктор юридических наук, профессор, **ДУДКО И. Г.**, заведующий кафедрой государственного и административного права Мордовского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ; **ЗЕНИН С. С.**, директор института повышения квалификации, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук; **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.**, директор Института права Челябинского государственного университета, доктор юридических наук; **КРУСС В. И.**, заведующий кафедрой теории права Тверского государственного университета, доктор юридических наук, профессор; **МАЙОРОВ В. И.**, профессор кафедры административного и финансового права института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор; **МАЛИНОВСКИЙ В. А.**, член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, Республика Казахстан, г. Астана; **МИНБАЛЕЕВ А. В.**, зам. декана юридического факультета ЮУрГУ, доктор юридических наук; **ПОДОЛЬНЫЙ Н. А.**, доцент, профессор кафедры правоохранительной деятельности и исполнительного производства Средне-Волжского филиала Российской правовой академии, доктор юридических наук.

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

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 Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и 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)

5'2017

FOUNDERS JOURNAL:

ООО "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, Honored Lawyer of the 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; **A. B. Bekmagambetov**, Deputy director for science of Kostanay Branch of Chelyabinsk State University (Kazakhstan), member of the Oxford Academic Union, Candidate of Legal Sciences; **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; **S. S. Zenin**, Director of the Institute of Advanced Training, Ph.D., assistant professor of constitutional and municipal law of the Moscow State Law University. O. E. Kutafina; **J. Jirasek**, Head of Constitutional Law and International Public Law Department at the Faculty of Law, Palacký University of Olomouc, (Czech Republic), Candidate of Legal Science; **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**, Director of the Institute of Law of the Chelyabinsk State University, Doctor of Legal Science; **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.

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

Published by ООО "South Ural Legal Newsletter"

The journal is registered in Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology, and Mass 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

— **7** —

Безруков А. В.

Законодательная власть и законодательные органы в конструкции конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка в России

— **15** —

Алексеев А. Н.

Стабильность Конституции РФ как предпосылка выработки основ государственной политики на долгосрочный период.

— **19** —

Лебедев В. А.

Гарантирующая роль Президента РФ в механизме охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина

— **26** —

Дудко И. Г.

Защита персональных данных кандидата в избирательном процессе

— **32** —

Масловская М. В.

Возвращаясь к разговору об избирательном кодексе Российской Федерации

— **38** —

Дудко И. Г., Славкина Т. В.

Право на забвение: особенности правового регулирования и практика в Российской Федерации

— **43** —

Ларькина А. П.

Роль электронного голосования в деле повышения избирательной активности российских граждан в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления

— **48** —

Легонькова Н. А.

Проблемы разграничения полномочий представительного органа местного самоуправления и исполнительно-распорядительного органа в уставах муниципальных образований

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

— **52** —

Колосова Т. Е.

К вопросу о формах взаимодействия государства и гражданского общества в сфере реализации правозащитной функции государства

— **56** —

Полякова С. В., Дунаева О. Н.

Сравнительная характеристика обеспечения безопасности участников дорожного движения в России и зарубежных странах

— **63** —

Лебедев В. А.

Причины и условия появления института полномочного представителя Президента в Российской Федерации (1990-2000 г.г.)

— **68** —

Масловская М. В., Забненков А. В.

Муниципальная милиция: опыт регионов



— 73 —

Лебедев В. А.

Институт полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

— 78 —

Полич С. Б.

Правосубъектность и виртуальное лицо

— 82 —

Хамидуллина Ф. И.

Правосознание, право и справедливость: пять тезисов о нормах гражданского права и практике их судебного применения

— 86 —

Горовенко С. В.

Обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств как элемент системы управления рисками в сфере обеспечения безопасности дорожного движения

— 92 —

Дюков К. Р.

Международная система страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств «Зеленая карта»

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

— 95 —

Пучков Д. В.

Проблемы взаимодействия кибертехнологий с моралью и правом в современном обществе

— 103 —

Новоселов Г. П., Федосеева Л. Ю.

Алгоритм квалификации деяний в качестве преступлений против здоровья

— 109 —

Сергеев К. А., Сергеев А. Б.

Следователь-криминалист как субъект права и как законодательный приём совершенствования организации досудебного производства: оценка результата

— 114 —

Даровских С. М., Гумерова Р. Р.

Отдельные вопросы реализации процессуального статуса следователя - криминалиста в уголовном судопроизводстве



IN THIS ISSUE

CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY

— 7 —

Bezrukov A. V.

The legislature and the legislature to design a constitutional legal mechanism of ensuring the rule of law in Russia

— 15 —

Alexeev A. N.

Stability of the Constitution of the Russian Federation as a prerequisite for developing the foundations of state policy for a long-term period

— 19 —

Lebedev V. A.

Guaranteeing the role of the President of the Russian Federation in the mechanism of protection and protection of human and citizen's rights and freedoms.

— 26 —

Dudko I. G.

The Protection of personal information of the candidate of the electoral process

— 32 —

Maslovskaya M. V.

Returning to the discussion of the electoral code of the Russian Federation

— 38 —

Dudko I. G., Slavkina T. V.

The right to oblivion: of legal regulation and practice in the Russian Federation

— 43 —

Larkina A. P.

The role of electronic voting in the matter of increasing the electoral activity of Russian citizens in the election of state authorities and local self-government bodies

— 48 —

Legonkova N. A.

Problems of limitation of authority of representative body of local self-government and the executive-organizing body in the commitments of municipal formations

THEORY OF STATE AND LAW

— 52 —

Kolosova T. E.

To the issue of the forms of interaction between state and civil society in the implementation of the state's human rights function

— 56 —

Polyakova S. V., Dunaeva O. N.

Comparative characteristic of security of participants of road traffic in Russia and foreign countries

— 63 —

Lebedev V. A.

The reasons and conditions for the emergence of the institution of the Plenipotentiary Representative of the President in the Russian Federation (1990-2000)

— 68 —

Maslovskaya M. V., Zabnenkov A. V.

Municipal militia: experience of regions

— 73 —

5



Lebedev V. A.
Institute of the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the
Federal Districts

LCIVIL LAW

— **78** —

Polich S. B.
Practicality and virtual person

— **82** —

Hamidullina F. I.
Legal awareness, law and justice: five theses on the norms of civil law and the practice
of their judicial application

— **86** —

Gorovenko S. V.
Obligatory civil liability insurance of vehicle owners as an element of risk management system
in the safety of road traffic safety

— **92** —

Dyukov K. R.
International system of insurance of civil liability of owners of vehicles "Green Card"

CRIMINAL LEGAL DOCTRINE

— **95** —

Puchkov D. V.
Problems of interaction of cyber technologies with morality and law in modern society

— **103** —

Novoselov G. P., Fedoseyeva L. Y.
Algorithm for qualifying acts as crimes against health

— **109** —

Sergeev, K. A., Sergeev A. B.
Investigator-criminalist as person of law and as legislative reception of improvement
of the organization of pre-judicial production: result assessment

— **114** —

Darovskikh S. M., Gumerova R. R.
Single questions of realization of the procedural status of the investigator - the criminalist in
criminal legal proceedings





КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

ПП № 5(64)-2017. с. 7—18

УДК 342.41(470) + 342.52(470)

Безруков А. В.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В КОНСТРУКЦИИ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

Bezrukov A. V.

THE LEGISLATURE AND THE LEGISLATURE TO DESIGN A CONSTITUTIONAL LEGAL MECHANISM OF ENSURING THE RULE OF LAW IN RUSSIA

Раскрывается конституционно-правовая природа законодательной власти и законодательных органов государственной власти в России, определяется их место в структуре конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка. Рассматриваются основные направления функционирования и взаимодействия законодательных органов с другими органами государственной власти, участвующими в обеспечении правопорядка. Доказывается первостепенная роль и предопределяющее значение законодательных органов государственной власти в правовом обеспечении и созидании правопорядка, которые задают ориентиры для других органов государственной власти, включая правоохранительные структуры, в направлении укрепления правопорядка.

Ключевые слова: Конституция РФ, законодательная власть, Федеральное Собрание, законодательные органы власти субъектов РФ, правопорядок, механизм обеспечения правопорядка, органы государственной власти, правоохранительные органы.

Reveals the constitutional legal nature of the legislature and legislative bodies of state power in Russia is determined by their place in the structure of the constitutional legal mechanism of ensuring the rule of law. Discusses the main directions of the functioning and interaction of legislative bodies and other public authorities involved in ensuring the rule of law. Proved pivotal role and crucial importance of the legislative bodies of state power in the legal support and the creation of law and order, which set guidelines for other public authorities, including law enforcement agencies, to strengthen the rule of law.

Keywords: The Constitution, the legislature, the Federal Assembly, the legislative authorities of constituent entities of the Russian Federation, rule of law, the mechanism of law enforcement, public authorities and law enforcement agencies.

Обеспечение правопорядка является важнейшей функцией и задачей государства, в реализации которых участвуют все органы государственной власти. Право-

порядок есть цель правового регулирования, его результат, для его обеспечения издаются правовые и правоприменительные акты, формируется конституционно-

7

Конституция,
государство и общество





правовой механизм его обеспечения органами публичной власти. Вместе с тем, государство в лице его органов, прежде всего правоохранительных, является главным субъектом обеспечения правопорядка.

При этом справедливо отмечается в литературе, что правовой статус субъектов, обеспечивающих правопорядок, необходимо рассматривать не в рамках структуры правопорядка, а в рамках сложного институционально-правового механизма обеспечения правопорядка. Под таким механизмом понимается единство правовых и организационных элементов, направленных на создание благоприятных условий для формирования, функционирования и устойчивого развития правопорядка, а также его охрану, защиту и восстановление[1, с. 8-9, 16-21]. Применительно к конституционно-правовой характеристике правопорядка, следует вести речь о конституционно-правовом механизме его обеспечения, в структуру которого входят объект (что подлежит охране), субъекты (кто обеспечивает правопорядок) и содержание (компетенция и содержание отношений по поводу обеспечения правопорядка)[2].

В условиях проводимых государственно-правовых преобразований несомненный интерес представляют собой вопросы функционирования системы государственной власти, в частности, законодательной власти, занимающей особое место в системе разделения властей, поскольку именно эта власть создает правила поведения, по которым и во исполнение которых работают другие ветви государственной власти, обеспечивается конституционная законность и устанавливается правопорядок.

Законодательная власть, являясь неотъемлемым элементом политико-правовой действительности, постепенно укрепляет позиции в системе публично-правовых институтов Российского государства. Утверждение идей парламентаризма, усиление роли законодательных органов обуславливает развитие конституционно-правовых механизмов, направленных на совершенствование регламентации и деятельности органов государственной власти, участвующих в обеспечении правопорядка.

Конституция Российской Федерации и законодательство не разделяет компетенцию государственных органов по сферам правопорядка (защита права личности, интересов государства, общества), однако в механизме обеспечения правопорядка в той или иной мере участвуют

все органы государственной власти, включая законодательные органы, целью которых является обеспечение правопорядка определенного качества посредством установления необходимых правовых предписаний и реализации определенных парламентско-контрольных полномочий.

Законодательная власть есть первостепенная власть, обеспечивающая правопорядок. Именно законодательная власть является фактором формирования правопорядка, силой, созидающей правопорядок в конституционно-правовых формах и пределах. И одной из целей ее деятельности является формирование правопорядка определенного качества.

В системе законодательной власти функционируют множество законодательных органов – условно называемых парламентами, которые реализуют правотворческую функцию, принимают общеобязательные правовые предписания, по которым осуществляют свою деятельность все органы публичной власти, общественные формирования и граждане. Тем самым законодательные органы оказывают определенное воздействие на качественное состояние правопорядка в России.

Основные принципы и положения законодательной власти регулируются Конституцией РФ, федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. Немаловажную роль играет Конституционный Суд РФ, который сформулировал многие правовые позиции, положенные в основу конституционно-правового регулирования формирования, организации и деятельности органов законодательной власти в России.

Термин «законодательная власть» содержит как минимум три составляющие (власть, закон и его «даяние»). Важными являются вопросы, что такое закон, кто и в каком порядке его разрабатывает и принимает, как реализуется законодательная власть, какое место занимает в системе разделения властей, какие органы и каким образом ее осуществляют.

В числе признаков законодательной (представительной) власти выделяют:

– системность, которая обусловлена единым источником власти, общими принципами формирования и деятельности, единой компетенцией. Поскольку органы законодательной власти не иерархичны, в отличие от исполнительной власти, но находятся в тесном взаимодействии и сотрудничестве друг с другом, правильнее вести речь о структуре законодательной ветви власти;

– представительство интересов и выборность;

– функции и полномочия, набор которых зависит от реализации принципов демократизма и разделения властей в государстве;

– коллегиальность [11, с. 42-45].

В общем виде правильным будет понимание законодательной власти как основного канала юридического выражения воли народа. Но всегда ли законодательная власть поступает в соответствии с интересами народа, который включает в себя различные социальные группы, имеющие разные ориентиры и интересы? Законодательные решения вполне могут соответствовать одним, и идти вразрез с другими интересами. Следовательно, законодательная власть должна консолидировать различные интересы социальных и политических сил, предназначена для выработки компромиссного решения, правильно определяя приоритеты при принятии такового.

Полноценная реализация положений Конституции РФ формирует конституционную законность, а законодательная власть конструирует соответствующие Конституции РФ и конкретизирующие ее положения правила поведения и создает условия для обеспечения правопорядка как должного. Гарантиями должного, как подчеркивает Б.С. Эбзеев, выступают власть, действующая в установленных Конституцией границах, народный суверенитет, осуществляемый в конституционных формах и пределах, и суд, являющийся живым органом конституционного правопорядка [12, с. 139-140].

Именно качественная проработка законов является важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка органами публичной власти, способствующим формированию как конституционно-правового механизма его обеспечения, так и повышенной ответственности законодателя и правоприменителя за надлежащее выполнение своих полномочий в сфере обеспечения правопорядка.

В целом эффективная деятельность законодательной власти и депутатов как представителей народа во многом способствуют выстраиванию целостной системы обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации, изначально задавая достаточно высокий уровень качественной составляющей правопорядка в целом [2, с. 10-28].

Развивая мысль о значении и роли законодательной власти в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка, следует признать многогран-

ный, взаимосвязанный и взаимообусловленный характер законодательной власти и правопорядка, который состоит в едином функциональном единстве деятельности всех ветвей государственной власти в направлении реализации конституционной законности и обеспечении правопорядка.

Поскольку качественное состояние правопорядка во многом обусловлено продуктивной работой всех ветвей государственной власти, то влияние законодательной власти на состояние правопорядка является в значительной мере определяющим. Такое влияние проявляется, во-первых, в эффективной законодательной работе, созидающей правопорядок определенного качества, результатом которой является принятие законов, регламентирующей деятельность органов публичной власти, включая специализированные правоохранительные структуры по обеспечению правопорядка. Во-вторых, именно представительные органы наделены значительными парламентско-контрольными полномочиями, в том числе по вопросам обеспечения и поддержания правопорядка. В-третьих, депутаты, работая по конкретным обращениям граждан, осуществляют определенные функции в сфере обеспечения правопорядка, направляя запросы, обращения в государственные и муниципальные органы, в целях защиты конституционных прав граждан и обеспечения (восстановление, укрепление) правопорядка.

Законодательные органы власти не относятся к числу правоохранительных органов, основной задачей которых является непосредственное обеспечение правопорядка, тем не менее, законодательные органы и депутатский корпус в тех или иных формах взаимодействуют с другими органами государственной власти, в том числе с правоохранительными структурами (специализированными органами правопорядка), тем самым участвуют в формировании и обеспечении конституционного правопорядка.

В Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание характеризуется как представительный и законодательный орган Российской Федерации. Федеральное Собрание выполняет так же и некоторые контрольные функции, в первую очередь, за исполнительными органами государственной власти. Контроль осуществляется посредством принятия федерального бюджета, а также выражения недоверия или отказа в доверии Правительству РФ, которое в таком случае может быть отправлено Президентом





Российской Федерации в отставку. Палаты парламента России формируют орган парламентарского контроля - Счетную палату РФ, которая контролирует исполнение федерального бюджета. Парламентарии могут создавать и специальные парламентарские комиссии для расследования тех или иных событий, связанных с восстановлением и/или обеспечением конституционного правопорядка.

Таким образом, наличие контрольных полномочий является неотъемлемым признаком законодательных органов власти, включая палаты Федерального Собрания, которые непосредственно участвуют в установлении и укреплении правопорядка в России.

Конституция РФ предусматривает различные полномочия для каждой из палат российского парламента¹. В связи с чем, справедливо обращается внимание на необходимость четкого разграничения законодательной компетенции. Тем более, что в предметном смысле в Конституции РФ зафиксированы: во-первых, отрасли законодательства, отнесенные к ведению только Федерации и совместно-му ведению; во-вторых, определены объекты законодательного регулирования по линии Федерации (ст. 71) и по линии Федерации и ее субъектов (ст. 72). Поэтому важно умело вычлениить из общих предметов ведения те, которые допускают и управленческие, и контрольные, и организационные, и иные средства установления и обеспечения конституционного правопорядка[9, с. 10-11].

Палаты парламента Российской Федерации принимают законодательные предписания, обязательные для всех участников общественных отношений в разных сферах общественной жизни, включая обеспечение правопорядка. Органы законодательной власти и депутатский корпус в разных формах реагируют на нарушение прав граждан и конституционного правопорядка, выполняя контрольные и иные организационно-правовые мероприятия, принимают меры по обеспечению

¹ Предполагалось, что Совет Федерации будет выступать сдерживающим фактором и балансировать принятие решений Государственной Думой, однако практика показала несколько иное. Так, из 2200 принятых законов Государственной Думой шестого созыва (2012-2016 гг.) лишь 23 были отклонены Советом Федерации, а 29 июня 2016 г. Совет Федерации совершил «прорыв» в законотворчестве: за 8 часов рассмотрел 160 законов. Эл.ресурс: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?section=0&federal-subject=6230800&sort=date> (дата обрац. 28 октября 2017 г.).

конституционной законности и установлению надлежащего правопорядка (ст. 101-105 Конституции РФ). Вопросам укрепления конституционного правопорядка палаты федерального парламента уделяют пристальное внимание, считая их оценку, выводы и рекомендации официальной позицией палаты парламента.

В соответствии с Конституцией РФ к основным полномочиям палат парламента России в сфере обеспечения правопорядка относятся законодательные полномочия, в рамках которых парламента осуществляет правовое регулирование по вопросам организации деятельности и реализации полномочий органов публичной власти, участвующих в обеспечении правопорядка.

Российские парламентарии неоднократно уделяли внимание и вырабатывали конструктивные рекомендации в сфере обеспечения правопорядка при проведении парламентарских слушаний. Так, например, при обсуждении вопроса правового регулирования участия граждан в обеспечении правопорядка, участники таких слушаний отмечали, что одним из отличительных признаков гражданского общества является участие населения в обеспечении общественного порядка, а участие граждан в правоохранительной деятельности выступает самостоятельной формой их конституционного волеизъявления.

Таким образом, Конституция России предусматривает самостоятельный статус и различную компетенцию для каждой из палат российского парламента, что не исключает различных форм их совместной деятельности и сотрудничества, в том числе в направлении укрепления конституционного правопорядка в России.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ также участвуют в установлении и поддержании конституционного правопорядка в пределах своих полномочий и территорий. Основы правового статуса законодательного органа власти того или иного субъекта Российской Федерации определены в Конституции РФ, Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в соответствующем учредительном акте субъекта России и региональном законодательстве.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации определяется в законе как постоянно действующий выс-

ший и единственный орган законодательной власти субъекта Российской Федерации, избираемым населением соответствующего субъекта Федерации.

Можно ли назвать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ парламентом? Представляется, что для этого имеются достаточные основания, с учетом того, что многие конституции (уставы) субъектов РФ характеризуют свои законодательные органы как парламенты, а то и называют его именно парламентом (Кабардино-Балкарская Республика) или дают двойное название (Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики)[10, с. 140-142].

По структуре теперь все парламенты субъектов России однопалатные. В недавнем прошлом завершены процедуры возврата (перехода) от двухпалатной к однопалатной структуре регионального законодательного органа (Адыгея, Карелия, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Чечня, Тыва, Свердловская область), что на региональном уровне видится оптимальным.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации осуществляет две важные функции, во многом предопределяющие качественное состояние правопорядка:

- принимает учредительный акт субъекта Российской Федерации и поправки к нему, если иное не установлено конституцией республики в составе Российской Федерации;

- осуществляет законодательное регулирование по предметам региональной и совместной компетенции в пределах полномочий соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, главным предназначением регионального парламента является качественное законотворчество, что способствует упорядоченности законодательства и, как следствие, установлению конституционного порядка. Законодательный орган субъекта РФ самостоятелен в реализации своих полномочий. Однако законодательная компетенция представительного органа не абсолютна, так как возможно принятие законов и на референдуме, а по ряду вопросов имеются процедурные ограничения (например, при рассмотрении финансовых законопроектов необходимо наличие инициативы или заключения главы региона).

Разумеется, принятие качественных законов предопределяет ориентир и условия для созидания и качественного установления конституционного право-

порядка. Во многом региональный парламент участвует в его обеспечении посредством контрольных полномочий, которые регулируются учредительными актами субъектов РФ, которые к числу таких относятся:

- заслушивание ежегодных отчетов главы субъекта РФ о его деятельности и деятельности высшего исполнительного органа, в том числе эффективность координации им территориальных подразделений правоохранительных органов в сфере обеспечения правопорядка в регионе;

- общий контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, включая территориальные правоохранительные органы, обеспечивающие правопорядок в субъекте РФ;

- финансовый контроль (контроль исполнения бюджета субъекта РФ, использованием бюджетных кредитных ресурсов);

- контроль выполнения программ и планов программ социально-экономического развития, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения региональной собственностью.

Важно отметить, что заслушивание докладов главы субъекта Российской Федерации не должно превращать данную процедуру в общую подотчетность исполнительной власти по вопросам ее компетенции законодательной, а для эффективного финансового контроля многие субъекты образуют контрольно-счетные палаты, что повышает качество проводимого контроля и способствует обеспечению законности и правопорядка на территории соответствующего субъекта РФ.

Реализуя функцию участия в установлении правопорядка, законодательные органы активно взаимодействуют с другими органами государственной власти.

Среди основных направлений взаимодействия законодательных органов с другими органами государственной власти, включая правоохранительные органы, в сфере обеспечения правопорядка, можно выделить следующие:

- принятие законов и проведение парламентско-контрольных мероприятий в сфере обеспечения правопорядка;

- обращение палат федерального парламента в Конституционный Суд РФ с запросами о толковании Конституции, а также законодательных органов субъектов РФ с запросами о проверке конституционности правовых актов, связанными с обеспечением и поддержанием правопорядка;

- назначение по представлению Пре-





зидента РФ на должность судей и руководства высших федеральных судов, Генерального прокурора РФ и его заместителей, формирование Счетной палаты РФ, ЦИК России и т.д.

– утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения, а также решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил России за пределами ее территории;

– направление депутатских и парламентских запросов в соответствующие органы конституционной юстиции на предмет проверки конституционности (уставности) тех или иных нормативных правовых актов;

– рассмотрение обращений и личный прием граждан депутатами по вопросам обеспечения правопорядка и их конституционных прав;

– реагирование на поступившие обращения граждан путем направления парламентских и депутатских запросов в компетентные органы власти, обращений в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан;

– заслушивание отчетов руководителей федеральных, региональных исполнительных (правоохранительных) органов о состоянии законности и правопорядка в соответствующих публично-территориальных образованиях;

– рассмотрение, назначение (согласование) кандидатур соответствующих руководителей исполнительных и территориальных правоохранительных органов, функционирующих соответственно на федеральном и/или региональном уровнях.

Из представленного перечня видно, что многие из таких форм взаимодействия законодательных органов власти с другими органами государственной власти в сфере обеспечения правопорядка осуществляются именно посредством парламентско-контрольной и организационно-правовой деятельности.

Безусловно, принятие качественных законов формирует необходимые условия для установления правопорядка. Однако не менее значима роль контрольных полномочий парламента. Основными целями парламентского контроля являются: обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; укрепление законности и правопорядка; выявление ключевых проблем в

деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения; противодействие коррупции; изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения[10, с. 11-13].

В число полномочий депутата по обеспечению правопорядка в литературе предлагается включать: обычные внесудебные депутатские обращения, депутатские запросы и вопросы, требования принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, депутатские предложения по совершенствованию правопорядка, направление обращений в органы судебной власти, инициирование парламентских запросов и расследований, посещение органов и организаций и многие другие[6, с. 52-53].

Особенно это проявляется при взаимодействии депутатов с судебными и правоохранительными органами, непосредственно обеспечивающих режим конституционной законности и правопорядка.

Выделяют следующие основные формы обеспечения правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов в правоохранительной сфере: 1) инициирование депутатами обращений палат в высшие судебные органы; 2) направление депутатами в Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ запросов о соответствии правового акта Конституции РФ или основному закону субъекта РФ соответственно; 3) обращение депутатов в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан[6, с. 55-71].

При этом, важно обратить внимание, что иногда нормативно закрепляется возможность обращения лишь группы депутатов, что ставит вопрос о коллективном обращении. Например, в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ среди субъектов обращения с запросом в Конституционный Суд РФ перечисляются Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Определенная размытость такой конституционной формулы дает основания некоторым авторам пред-

положить, что право на конституционный запрос принадлежит не группе депутатов Думы, а каждому депутату в отдельности[4, с. 17-19].

Вслед за таким суждением, отдельные авторы полагают, что депутаты Государственной Думы поставлены в более выгодное по сравнению с членами Совета Федерации положение, что проистекает из несколько различных конституционно-правовых статусов соответствующих субъектов (депутаты – представители всего народа, а члены Совета Федерации – представляют органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ). Сказанное позволяет им прийти к выводу, что депутат Государственной Думы, как первично опосредованная персонализация народного суверенитета и носитель свободного мандата вправе действовать от имени всего народа, может ставить вопрос о соответствии принимаемых государственных нормоустанавливающих актов учредительной воле народа, выраженной в Конституции РФ, то есть инициировать конституционно-судебное разбирательство по данному вопросу[6, с. 58-59].

С учетом необходимости буквального толкования Конституции РФ, условного единства конституционно-правового статуса российского парламентария, представляется, что в рассматриваемом случае речь должна идти все же о коллективном обращении группы депутатов или членов Совета Федерации, несмотря на возможную эффективность и оперативность индивидуальных обращений депутатов.

Другим важнейшим инструментом парламентского контроля над исполнительной властью, оказывающим ощутимое воздействие на укрепление правопорядка, является заслушивание ежегодных отчетов о деятельности Правительства РФ и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. На таких заседаниях так же заслушиваются

руководители правоохранительных органов на соответствующем территориальном уровне, где парламентариями дается соответствующая оценка состоянию законности и правопорядка. В связи с чем, следует положительно оценить принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым изменены положения ч. 1 ст. 103 и ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, установившие обязанность Правительства РФ ежегодно отчитываться, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

На основании этих конституционных изменений в законодательство субъектов РФ внесены соответствующие коррективы, в результате которых в субъектах РФ окончательно сформирована практика заслушивания отчетов и докладов руководства исполнительных органов регионов о состоянии государственных дел и правопорядка, что способствует как усилению роли региональных парламентов как контрольных органов, так и укреплению правопорядка в субъектах РФ в целом. Однако, к сожалению, институт парламентского контроля не нашел отражения ни в Конституции РФ, ни в большинстве учредительных актах субъектов России.

Таким образом, законодательная власть в лице системы законодательных органов государственной власти оказывает предопределяющее воздействие на конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка, на другие органы государственной власти, включая правоохранительные структуры (органы правопорядка), осуществляет не только законодательное регулирование, но и контрольно-реагирующие функции, направленные на укрепление конституционной законности и формирование качественного правопорядка в России.

Литература

1. Алексеев С.Н. Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011.
2. Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2017.
3. Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия: монография. М., 2014.
4. Джагарян А.А. Депутат Государственной Думы – самостоятельный субъект обращения в Конституционный Суд Российской Федерации // Право и политика. 2006. № 1.
5. Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: дис.... докт. юрид. наук. М., 2003.
6. Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов госу-



- дарственной власти в Российской Федерации: монография. Челябинск, 2013.
7. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005.
 8. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Уфа, 2002.
 9. Лебедев В.А. Роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка в Российской Федерации // Проблемы права. 2016. № 1.
 10. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография. М., 2015; Лебедев В.А. Законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации. Челябинск. 1999.
 11. Парламентское право России / отв. ред. О.Н. Булаков. М., 2006.
 12. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.

References

1. Alekseyev S.N. Effektivnost' institutsional'no-pravovogo mekhanizma obespecheniya pravoporyadka: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Nizhniy Novgorod, 2011.
2. Bezrukov A.V. Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm obespecheniya pravoporyadka organami publichnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... dokt. jurid. nauk. Yekaterinburg, 2017.
3. Bondar' N.S. Konstitutsionnaya modernizatsiya rossiyskoy gosudarstvennosti: v svete praktiki konstitutsionnogo pravosudiya: monografiya. M., 2014.
4. Dzhagaryan A.A. Deputat Gosudarstvennoy Dumy – samostoyatel'nyy sub'yekt obrashcheniya v Konstitutsionnyy Sud Rossiyskoy Federatsii // Pravo i politika. 2006. № 1.
5. Kazakov V.N. Pravovoy poryadok v yuridicheskoy teorii i praktike: dis. ... dokt. jurid. nauk. M., 2003.
6. Karasev A.T., Litvinova A.V., Pivovarov A.S., Savos'kin A.V. Obespecheniye pravoporyadka deputatami predstavitel'nykh (zakonodatel'nykh) organov gosudarstvennoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii: monografiya. Chelyabinsk, 2013.
7. Kovryakova Ye.V. Parlamentskiy kontrol': zarubezhnyy opyt i rossiyskaya praktika. M., 2005.
8. Kornilayeva A.A. Teoriya parlamentskogo kontrolya v kontekste printsipa razdeleniya vlastey: avtoref. diss. kand. jurid. nauk. Ufa, 2002.
9. Lebedev V.A. Rol' organov zakonodatel'noy vlasti v obespechenii pravoporyadka v Rossiyskoy Federatsii // Problemy prava. 2016. № 1.
10. Lebedev V.A. Zakonodatel'naya i ispolnitel'naya vlast' sub'yektov Rossiyskoy Federatsii v teorii i praktike gosudarstvennogo stroitel'stva: monografiya. M., 2015; Lebedev V.A. Zakonodatel'nyye i ispolnitel'nyye organy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii. Chelyabinsk. 1999.
11. Parlamentskoye pravo Rossii / отв. ред. О.Н. Булаков. М., 2006.
12. Ebzeyev B.S. Konstitutsiya, vlast' i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniya. M., 2014.

Безруков Андрей Викторович, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, доктор юридических наук, доцент. 660131, Красноярский край, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, 20. E-mail: abezrukov@bk.ru

Bezrukov Andrey, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Doctor of Law, Associate Professor. 660131, Krasnoyarsk Territory, Krasnoyarsk, ul. Rokossovsky, 20. E-mail: abezrukov@bk.ru



УДК 342.413(470)

Алексеев А. Н.

СТАБИЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИИ РФ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ВЫРАБОТКИ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД

Alexeev A. N.

STABILITY OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A PREREQUISITE FOR DEVELOPING THE FOUNDATIONS OF STATE POLICY FOR A LONG-TERM PERIOD

В статье рассматривается значение Конституции РФ для правового регулирования. Подчёркивается такое свойство Основного закона как стабильность, которое позволяет выработать основы государственной политики на долгосрочный период. Прослеживается взаимосвязь с содержательной точки зрения между отдельными положениями Конституции РФ и документами, носящими программный, базовый характер для отдельных сфер жизнедеятельности общества и государства.

Ключевые слова: Конституция, стабильность Конституции, правовое регулирование, основы государственной политики.

The article considers the importance of the Constitution of the Russian Federation for legal regulation. It emphasizes the property of the Basic Law as stability, which allows us to develop the foundations of state policy for the long-term. The interrelation with the substantive point of view between certain provisions of the Constitution of the Russian Federation and documents bearing a program, basic character for certain spheres of life of society and the state is traced.

Keywords: Constitution, Constitution stability, legal regulation, the basis of state policy.

Конституция РФ выступает в качестве нормативной правовой основы современного российского конституционализма. Значение Конституции как Основного закона состоит не только в закреплении основ конституционного строя, взаимодействия личности, общества и государства, организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В ней закладывается огромный потенциал долгосрочного развития общества и государства. Обладая таким свойством как устойчивость, стабильность Конституция РФ предполагает возможность определения и нормативного закрепления основных направлений внутренней и внешней политики во всех сферах общественной жизни: социальной, экономической, политической, духовной. Как ещё в 2012 году определили Президент РФ «Конституция, Основной

закон, это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относиться к его основам. Основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности, значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан РФ»¹.

Стабильность Конституции – важнейшее условие предсказуемости и устойчивости экономической, социальной и политической жизни. Она является неотъемлемым свойством Конституции, определяющим её сущность и значение. Но она не может быть сведена к статичности, неизменности не только текста, но и смысла. Как отмечает С. Х. Нафиев, «Конституция как основной закон – акт долго-

¹ Встреча с судьями Конституционного Суда РФ. 12 декабря 2012 г. // [Электронный ресурс] – URL // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17119> (дата обращения 15.12.2017 г.).





временного действия. Одним из основных юридических свойств данного акта является стабильность, то есть устойчивость его содержания»².

Главный смысл стабильности Основного Закона состоит в обеспечении сохранности субстанциональных (базовых, отправных) конституционных принципов, целей, ценностей, институтов и процедур. Без этого Конституция утрачивает своё истинное значение, во всяком случае, в той её интерпретации, которая является краеугольным камнем современного конституционализма³. Можно согласиться с данной точкой зрения, так как Конституция РФ как основополагающий документ закрепляет именно базовые конструкции, на которых выстраивается взаимодействие личности, общества и государства, определяется его форма и принципы организации и деятельности механизма государства. Данные положения характеризуют стабильность Конституции РФ, поскольку необходимость их изменения будет возникать при качественных переменах в общественно-политической жизни страны, при которых действующая Конституция РФ перестанет отвечать объективным потребностям общественного развития, быть фактически действующим актом. Соответственно их закрепление в тексте Конституции РФ будет характеризоваться краткостью и высокой мерой нормативной концентрированности. Исходя из того можно сказать, что на основе положений Конституции РФ могут быть выработаны положения стратегического характера в отдельных сферах жизнедеятельности общества и государства на долговременный период.

Нормы, закреплённые в Конституции РФ, с одной стороны, фиксируют определённое, достигнутое на конкретный исторический период соотношение политических сил, состояние общественных отношений, а с другой – закладывают основу для дальнейшего развития. Необходимо сказать и о том, что имеет значение и содержательная сторона такого взаимодействия стабильности положений Конституции РФ и осуществления правового регулирования на их основе. То есть она не просто определяет значимость тех или иных сфер общественной жизни, но и за-

² Нафиев С.Х. Стабильность и развитие Конституции: роль Конституционного Суда в их обеспечении // [Электронный ресурс] – URL //: <http://www.copcourt.am/hr/cc/vestnik72.24-2004/naphiev.htm> (дата обращения 5.03.2017 г.).

³ Князев С.Д. Стабильность Конституции и её значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 4-12.

крепляет конкретные принципы, цели, подходы, имеющие собственное содержание и применяемые для дальнейшей регламентации общественных отношений.

«Принцип правовой определённости предполагает стабильность правового регулирования»⁴. Данный тезис можно в полной мере отнести и к Конституции РФ. Стабильность конституции – важнейшее условие предсказуемости и устойчивости экономической, социальной и политической жизни. В силу своего особого значения она должна отвечать объективным потребностям общественного развития, быть фактически действующим нормативным правовым актом. При этом нужно учитывать необходимость совмещать в определённой мере программный характер многих норм Конституции и фактически складывающиеся общественные отношения в самых разных сферах жизнедеятельности.

Закреплённые в Конституции РФ в виде норм-принципов и норм-целей положения свидетельствуют об их большой социальной значимости. Они раскрываются, например, в Посланиях Президента РФ, в утверждаемых основах государственной политики в различных сферах жизнедеятельности, планах, стратегиях, доктринах, в отраслевых нормативных правовых актах. Перечень прав и свобод человека и гражданина, закреплённый в главе 2 Конституции РФ, исходит не только из данных в основах конституционного строя характеристик государства как правового, демократического, социального, но и из тех социальных приоритетов, которые являются определяющими для развития общества и государства.

Можно отметить, что через рассмотренные особенности конституционного регулирования выражается прямое действие Конституции РФ. Как юридический акт, составляющий базис всей правовой системы государства, Конституция реализуется и непосредственно (как политико-правовой документ прямого действия), и с помощью всей совокупности правовых, политических и морально-этических норм, используемых в государственстве.⁵

В частности, в Конституции РФ в статье 9 говорится, что «природные ресурсы

⁴ Эфендиев С.А. Стабильность Конституции в системе её юридических свойств // Право и государство: теория и практика. – 2015. – № 3 (123). – С. 67.

⁵ Кожохин, Б. И. Некоторые особенности реализации российской Конституции // Вестн. С.-Петербург. ун-та. Сер. 6. – Философия, политология, социология, психология, право. – 1996. – Вып. 2. – С. 87-93.

используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», в положениях второй главы зафиксированы экологические права граждан. Таким образом подчёркивается значимость экологической безопасности, обеспечения благоприятной окружающей среды. В силу этого 2017 год был объявлен Годом экологии и особо охраняемых природных территорий. Его проведение было намечено в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития России, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности. Ранее были утверждены такие базовые документы как Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности РФ», в котором к национальным интересам на долгосрочную перспективу были отнесены «Экология живых систем и рациональное природопользование»; Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», на основе которого должен был быть утверждён план действий Правительства РФ по охране окружающей среды на 1994 – 1995 годы в качестве первого этапа реализации Основных положений государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. К ним также можно отнести утверждённые 30 апреля 2012 года Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года, которыми определяются стратегическая цель, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и механизмы их реализации. Дальнейшее закрепление они получили в Распоряжении Правительства РФ от 31 августа 2012 г. № 2423-р, которым утверждался План действий по их реализации, закреплялась система мероприятий и ответственные исполнители. Стоит сказать и об одобрении Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р Экологической доктрины, которая определяет цели, направления, задачи и принципы проведения в РФ единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период. Приведённые правовые акты определяют направления правового регулирования экологических отношений в РФ ни на один десяток лет. В соответствии с ними должны разрабатываться нормативные правовые акты, закрепляющие систему мероприя-

тий по охране окружающей среды, а также требования в области природопользования. А с учётом того, что положения Конституции РФ являются стабильными, указанная сфера жизнедеятельности не должна оставаться без внимания государства и в дальнейшие годы.

В соответствии с положениями главы 4 Конституции РФ, определяющей статус Президента РФ как главы государства, говорится, что он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. В развитие указанных положений можно подчеркнуть значение ежегодных посланий Президент РФ о положении в стране, об основных направлениях внешней и внутренней политики государства. В них ставятся задачи развития на ближайший год с учётом положений правовых актов, рассчитанных на долгосрочный период. Послания Президента РФ в совокупности необходимо рассматривать, таким образом, как единую программу действий, в которой ставятся конкретные задачи. В них обозначаются социальные приоритеты, которые в данный период времени являются наиболее существенными для жизни общества и его развития, требуют первоочередного разрешения. Также, к примеру, на основе Национального плана противодействия⁶ даются конкретные поручения: руководителям федеральных государственных органов обеспечить внесение в планы по противодействию коррупции изменений, направленных на достижение конкретных результатов, представить доклад о результатах исполнения; Верховному Суду РФ подготовить и утвердить обзоры судебной практики.

В основах конституционного строя в Конституции РФ закрепляется принцип законности и верховенства Основного закона (статья 15), принципы федеративного устройства (статья 5). О реализации положений Конституции РФ, которые обозначают приоритетные направления развития общества и государства, можно судить и по Отчётам Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства» в той или иной сфере. В них анализируются результаты правотворческой деятельности по соответствующим вопросам. Можно сказать, что данные мероприятия должны способствовать устойчивому развитию общественных отношений, взаимодействию палат федерально-

⁶ Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. – 04.04.2016. – № 14. – Ст. 1985.



го Парламента, государственной целостности и единству системы государственной власти в РФ. Как отмечается во вводной части Доклада Совета Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в РФ» в нём закрепляются «концептуально-стратегические основания формирования и реализации государственной политики, и инструментальные, конкретно-методические элементы, позволяющие объективно оценивать состояние и перспективы развития отдельных сфер федерального законодательства и законодательства субъектов РФ».⁷

Из приведённых положений видно что Конституция РФ действительно является нормативной основой для выработки основ государственной политики и принятия различного рода правовых актов и непосредственного правового регулирования различных сфер общественных отношений на долгосрочный период. Содержание нормативно закреплённых положений Конституции РФ определяет и пределы такого регулирования с содержательной точки зрения. И это в немалой степени определяется свойством стабильности Конституции РФ.

АЛЕКСЕЕВ Антон Николаевич, аспирант кафедры конституционного права и муниципального права, Челябинский государственный университет, (г. Челябинск). 454001, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129. E-mail.: alekseev_csu@mail.ru

ALEXEEV Anton, graduate student of the Chair of Constitutional Law and Municipal Law, Chelyabinsk State University, (Chelyabinsk). 454001, Chelyabinsk, ul. Brothers Kashirins, 129. E-mail.: alekseev_csu@mail.ru



⁷ Постановление СФ ФС РФ от 08.02.2006 № 36-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2005 года «О состоянии законодательства в РФ» // Собрание законодательства РФ. – 13.02.2006. – № 7. – Ст. 746.

УДК 342.511 + 342.7

Лебедев В. А.

ГАРАНТИРУЮЩАЯ РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РФ В МЕХАНИЗМЕ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Lebedev V. A.

GUARANTEEING THE ROLE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE MECHANISM OF PROTECTION AND PROTECTION OF HUMAN AND CITIZEN'S RIGHTS AND FREEDOMS

В настоящей статье представлена авторская точка зрения на гарантирующую роль Президента РФ в механизме охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. В Конституции РФ 1993 г. получила закрепление принципиально новая концепция прав человека и гражданина, в основу которой положена ст. 2 Конституции Российской Федерации, закрепляющая, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства, подход к личности как к субъекту правового статуса. Как глава государства Президент обязан гарантировать записанные в конституционных нормах права и свободы каждому и защищать их всеми доступными средствами.

Ключевые слова: Президент РФ, права человека и гражданина, государство, государственная защита, демократическое государство.

This article presents the author's point of view on the guaranteeing role of the President of the Russian Federation in the mechanism of protection and protection of human and citizen's rights and freedoms. In the 1993 Constitution of the Russian Federation, a fundamentally new concept of human and citizen's rights, based on art. 2 of the Constitution of the Russian Federation, which states that a person, his rights and freedoms are the highest value, and their recognition, observance and protection are the duty of the state, an approach to the individual as a subject of legal status. As the head of state, the President must guarantee the rights and freedoms recorded in constitutional norms to everyone and protect them with all available means.

Keywords: President of the Russian Federation, human and citizen rights, state, state protection, democratic state.

Современный этап развития российской государственности характеризуется расширением сферы конституционного регулирования, что способствует максимально полному и последовательному закреплению в рамках Конституции целого комплекса прав и свобод человека и гражданина, отвечающего всем существующим мировым стандартам в этой области.

Это согласуется с принципиальной установкой международного права, согласно которой государство, в первую очередь, несет ответственность за осуществление всеми людьми и всеми группами

людей прав человека и основных свобод на основе полного равенства в достоинстве и правах.

Государственное гарантирование, как представляется, функционирует в качестве единой правовой системы, в которой тесно взаимодействуют общепризнанные нормы международного права и нормы внутригосударственного (конституционного) права. Единство этой системы объективно обусловлено тем, что все права человека универсальны, неделимы, взаимосвязаны, а сама система государственной защиты выступает главным





структурным элементом в государственном механизме защиты прав и свобод личности¹.

Что же представляет собой система государственной защиты прав и свобод личности?

На наш взгляд, под системой государственной защиты прав и свобод личности следует понимать совокупность органов государства, закрепленных в Конституции России и действующем российском законодательстве, которые по характеру своей деятельности обязаны защищать права и свободы, используя присущие им средства защиты. При характеристике системы государственного гарантирования прав и свобод представляется необходимым, прежде всего, исходить из того, что вся система государственного гарантирования прав и свобод основывается на демократизме общественно-политического строя, вследствие чего и само государство конституционно характеризуется как демократическое². Как известно, демократическим называют государство, которое служит своему народу, воплощает его интересы, обеспечивает осуществление государственной власти народом непосредственно, а также через органы государства. Провозглашение Российской Федерации демократическим государством (ст. 1 Конституции) подкрепляется содержанием ряда норм, к которым можно отнести следующие: ст. 2 (человек, его права и свободы являются высшей ценностью); ст. 3 (носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной

власти и органы местного самоуправления; высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы; никто не может присваивать власть в Российской Федерации, а захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону); ст. 10 (государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, при этом органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны); ст. 13 (признаются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность; никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; общественные объединения равны перед законом, при этом запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни); ст. 30 (каждый имеет право на объединение, при этом свобода деятельности общественных объединений гарантируется, никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем); ст. 31 (граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование); ст. 32 (граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме).

Естественно, что приведенный перечень конституционных норм не является исчерпывающим, так как практически все положения Конституции непосредственно или опосредованно связаны с выражением признаков демократии или ее обеспечением.³

Демократическое государство характеризуют такие черты, как гласность, обеспечение прав и свобод его граждан, наличие единства государственных установлений и институтов, с одной стороны,

¹ Чаще всего понятие «системы» определяется как совокупность каких-либо элементов, объединенных по общему признаку (Словарь русского языка. Т. IV. М., 1989. С. 99.) Толковый словарь В.И. Даля уточняет данное определение и обозначает систему (от греч. «план») – как порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо в последовательном связанном порядке. (Даль В.И. Толковый словарь. М., 1980. С. 188.)

² Лебедев В.А. Государственная власть и политические партии в современной России: конституционно-правовые проблемы их взаимодействия. - Конституционное и муниципальное право, 2017, №11. С.26-30. Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное-конституционализм (пути развития российской демократии). - Конституционное и муниципальное право, 2012, № 2. С.2-8; Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия или суверенитет демократии. - Конституционное и муниципальное право. 2007. №5. С.10-19; Лебедев В.А. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия демократического государства и политических партий. - Конституционное и муниципальное право. 2009. №11. С. 2-6.

³ Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия: проблемы партийного строительства в России XX1 века: монография/ В.А. Лебедев, В.В. Киреев. - Челябинск: Изд-во ИИУМЦ «Образование», 2009. - С. 13-14.

и практики государственно-политической жизни, отношения к правам и свободам индивида, с другой.

Как глава государства⁴ Президент обязан гарантировать записанные в конституционных нормах права и свободы каждому и защищать их всеми доступными средствами. Президент является гарантом Конституции РФ, а не конституций субъектов РФ, но поскольку последние должны соответствовать федеральной Конституции, то функцию Президента РФ следует понимать как гарантию всей системы конституционной законности в стране. Президент не может оставаться безучастным, если хоть один орган государства нарушает или не соблюдает конституцию, тем более, когда при этом ущемляются или нарушаются права и свободы каких-либо групп населения. Президент не только вправе, но и обязан принять меры вплоть до применения самого широкого принуждения на законной основе, если на территории государства действуют организованные преступные сообщества, террористические организации или незаконные вооруженные формирования, от которых исходит прямая и реальная угроза территориальной целостности, безопасности государства и правам человека в мирное время. Функ-

⁴ Формула «президент - глава государства» наиболее часто встречается в конституциях государств, находящихся на пути демократических преобразований. Причем ряд авторов приводят самые разнообразные аргументы в пользу того, что в странах, только стоящих на пути демократических реформ, просто необходимо конституционное закрепление формулы «президент - глава государства». В частности, можно привести соответствующие выдержки из Комментария к Конституции Российской Федерации под ред. Б.Н. Топорнина, из которых следует, что «если же охарактеризовать президента как высшее должностное лицо, то это создает видимость, будто президент является только первым чиновником государства, и не более того. В странах же с развитыми демократическими традициями, к которым, к сожалению, пока относится и Россия, такое определение статуса Президента вольно или невольно провоцировало бы конкуренцию руководителей разных ветвей власти. Тем более что термин «высший» необязательно означает «верховный», «самый высокий» и вполне допускает существование в одном государстве нескольких высших должностных лиц». Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Юридическая литература, 1994. - С. 398. Следует согласиться, что в политико-правовом плане естественность титула главы государства для Президента объяснима, поскольку «политическая необходимость этой фигуры вытекает прежде всего из потребности обеспечить устойчивость сложной системы управления государственными делами». Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. - М., 2001. - С. 406.

ция гаранта требует от Президента постоянной заботы об эффективности судебной системы и осуществления очень многих других задач, прямо не сформулированных в его полномочиях. Положение об обязанности Президента РФ защищать Конституцию РФ, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина содержится в тексте присяги, которую Президент РФ дает при вступлении в должность: «...Клянусь уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации». Иначе говоря, Президент обязуется постоянно следить за положением дел в стране с правами и свободами и своевременно реагировать в случае их нарушения. В его распоряжении есть специальные средства, позволяющие ему выполнять свою правозащитную функцию. Являясь гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина Президент, прежде всего, должен обеспечить положение, при котором все органы государства выполняют свои конституционные обязанности, не выходя за пределы своей компетенции. Реализуя свои полномочия, он вправе обратиться к любому федеральному органу власти и органу власти субъекта РФ с предложением привести свои акты или действия в соответствии с Конституцией РФ. Президент РФ как гарант прав и свобод личности может защищать права и свободы любого лица, которые нарушены органами исполнительной власти или иными объективно существующими факторами (преступность, рост цен, безработица и т.д.).

Как представляется, интересы государства и его граждан будут эффективно защищены главой государства (Президентом), если он:

- является символом конкретного государства, его единства; представляет высшие государственные интересы как внутри страны, так и в мировом сообществе⁵;

- представляет весь народ данной страны, его интересы и выступает от имени народа; консолидирует общество, цементирует общественно-политическую и государственную жизнь;

- несет персональную ответственность за положение дел в стране, обеспечивает стабильность и принимает оперативные меры по обеспечению безопасности государства и защиты его граждан;

- направляет деятельность всего госу-

⁵ Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вест. Моск. ун-та. Серия 11. Право. 1998. № 7. С. 10.



дарственного аппарата по защите конституционных основ государства, прав и свобод личности;

– является высшим защитником интересов граждан, оперативно реагирует на нарушения их прав и свобод, рассматривает жалобы и принимает меры для восстановления нарушенных прав и свобод личности.

Следует также отметить, что как юридически, так и практически нет ни одного субъективного права (свободы) человека и гражданина, в реализации которого Президент не имел бы реальной возможности участвовать. Его полномочия в этой области не могут конкурировать с каким-либо другим государственным органом. В то же время Президента как главу государства и гаранта Конституции не следует абсолютизировать, ведь эти и все другие свои функции он должен осуществлять в соответствии с Конституцией, а не произвольно⁶. Для того, чтобы Президент не злоупотреблял предоставленными ему полномочиями, Конституцией предусмотрены соответствующие механизмы контроля. Это Конституционный Суд РФ, в компетенцию которого входит проверка конституционности нормативных актов, в том числе Президента РФ, объявление импичмента со стороны Федерального Собрания. К Президенту может быть применена единственная мера ответственности, установленная ст.93 Конституции РФ – отрешение его от должности.

Президент Российской Федерации решает вопросы приема в гражданство Российской Федерации; принимает решения по вопросам восстановления в гражданстве; дает разрешение на выход из гражданства; отменяет решение о приеме в гражданство. В осуществлении всех этих полномочий Президент Российской Федерации издает указы.

Для предварительного рассмотрения вопросов гражданства при Президенте РФ действует Комиссия по вопросам гражданства. К полномочиям Комиссии относится внесение на рассмотрение главы государства своих предложений и представлений по вопросам гражданства. Комиссия вправе истребовать по вопросу, находящемуся на ее рассмотрении, документы и материалы государственных органов, которые представляют необходимую информацию в установленный правовыми нормами срок.

Президент выступает с законодательной инициативой по наиболее важным во-

просам защиты прав и свобод человека и гражданина. Так, за период работы Государственной Думы (I-VI созывов по 31 декабря 2014 г.). 4,7% законодательных инициатив, или около 40 законопроектов в год, вносились Президентом РФ.

По сравнению же с законодательной инициативой депутатов Государственной Думы Президент является гораздо более активным субъектом законодательной деятельности в части внесения законопроектов⁷. За период действия Государственной Думы шестого созыва Президентом были внесены 90 законопроектов и инициирована ратификация и денонсация 50 международных договоров.

Приведем некоторые законодательные инициативы Президента за последние годы: «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека»; «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей»; «О внесении изменений в статьи 27 и 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и др.

Из количества законопроектов Президента, в том числе направленных на ратификацию и денонсацию международных договоров, видно, что Президент активно использует данное ему Конституцией право для оперативного решения внешнеполитических вопросов и улучшения экономической и социальной ситуации в стране. Инициативы Президента направлены в первую очередь на развитие институтов гражданского общества, поддержание социальной стабильности и незащищенных слоев граждан.

Президент РФ завершает законодательную деятельность Федерального Собрания РФ.

Право «вето» на не соответствующие Конституции РФ законодательные акты позволяет Президенту своевременно реагировать на нарушения прав и свобод, которые еще не возникли, но могут возникнуть в случае вступления в силу закона, нарушающего права и свободы личности.

⁶ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 465.

⁷ Лебедев В.А. Реализация права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации. – Конституционное и муниципальное право. 2006. №5. С. 18-20.

Важным подразделением, осуществляющим защиту прав и свобод человека и гражданина, является Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, к основным задачам которого относятся: систематическое информирование Президента о положении дел в области соблюдения прав человека и гражданина, проведение экспертизы проектов федеральных законов для определения их соответствия целям защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка предложений Президенту РФ по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями. Совет формирует из числа членов Совета постоянные и временные комиссии и рабочие группы по направлениям своей деятельности. К участию в работе этих комиссий и рабочих групп могут привлекаться учёные, специалисты, представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений. Состав комиссий и рабочих групп определяется решением Совета. В настоящее время Совет стал важным правозащитным инструментом в России и имеет широкий спектр деятельности: он не только анализирует соблюдение прав человека в стране, но оказывает конкретную помощь гражданам, нуждающимся в защите.

Для конкретизации и специализации направлений деятельности в структуре Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека созданы постоянные комиссии. Они призваны решать достаточно широкий круг вопросов: от совершенствования законодательства, рассмотрения обращений, мониторинга правоприменительной практики по конкретным проблемам и т.д.

Свою правозащитную деятельность осуществляет и Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций являющееся структурным подразделением администрации. Основными задачами Управления являются: обеспечение рассмотрения устных и письменных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации, в том числе обращений, поступивших по информационным системам общего пользования (далее - обра-

щения); обеспечение рассмотрения устных и письменных запросов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, в том числе запросов в виде электронного документа, о предоставлении информации, касающейся деятельности Президента Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации; информационно-статистическое, аналитическое и методическое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации и ее самостоятельных подразделений по рассмотрению обращений и запросов; обеспечение деятельности Приемной Президента Российской Федерации по приему граждан; анализ обращений, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер, подготовка на его основе информационно-статистических обзоров и докладов; осуществление информационно-справочной работы, связанной с обращениями и запросами; обеспечение деятельности Комиссии при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий.

Важную роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина играют комиссии при Президенте РФ: по реабилитации жертв политических репрессий, по делам инвалидов по делам ветеранов.

Свою правозащитную деятельность Президент осуществляет через реализацию принадлежащих ему иных полномочий. В соответствии с нормами национального законодательства и взятыми международными обязательствами Президент РФ обеспечивает защиту прав человека для всех лиц, которые прибегают к такой защите, если они подвергаются дискриминации или преследованию, несовместимому с демократическими принципами статуса личности путем предоставления политического убежища.

Ежегодно Президент Российской Федерации отвечает на вопросы населения по «прямой линии». В рамках такого общения выявляются серьезные проблемы в области реализации прав человека и в их защите.

В соответствии с п. «в» ст.89 Конституции РФ Президент награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания, высшие воинские и специальные звания, осуществляет помилование. Помилование-это высший акт гуманности в отношении конкретного физического лица, осужденного за преступления. Лицо освобождается от дальней-





шего отбытия наказания либо наказание сокращается или заменяется более мягким наказанием.

В целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, назначение на которую и освобождение от которой осуществляет Президент РФ.

Механизмы реализации и защиты основополагающих прав детей⁸, таких как право на охрану здоровья и медицинскую помощь, на жилище, образование, социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности, потери кормильца (ст.39-41,43 Конституции РФ), нашли свое отражение в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы⁹, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года¹⁰, Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации до 2025 года¹¹ и приоритетных национальных проектах «Здоровье» и «Образование», федеральных целевых программах.

В апреле 2013 г. был принят закон, регулирующий статус уполномоченных по защите прав предпринимателей. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации.

Основными задачами Уполномоченного являются: защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории Российской Федера-

ции и российских субъектов предпринимательской деятельности на территориях иностранных государств в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями; осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления; содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; взаимодействие с предпринимательским сообществом; участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Руководители и иные должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления обязаны обеспечить прием Уполномоченного, направить ответ в письменной форме на обращение Уполномоченного, а также предоставить Уполномоченному запрашиваемые сведения, документы и материалы в срок, не превышающий пятнадцати дней со дня получения соответствующего обращения. Ответ на обращение Уполномоченного направляется за подписью должностного лица, которому оно непосредственно было адресовано¹².

В целях рассмотрения обращений Уполномоченного органы прокуратуры, правоохранительные органы, органы государственной власти по инициативе Уполномоченного могут создавать рабочие группы¹³.

Мы обозначили только тот круг вопросов, которые в соответствии с Конституцией может решить только Президент.

⁸ Андреева И.Ю., Лебедев В.А. Проблемные аспекты государственных социальных программ.- Социальное и пенсионное право. 2007, №2 .С.2-3.

⁹ Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761// СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 // СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р СПС КонсультантПлюс.

¹² Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства. Москва, Проспект. 2015.С. 180-182; Законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации.- Челябинск, 1999.-С.28.

¹³ Лебедев В.А. Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты : монография.- Москва : Проспект, 2016.-с.110-112.

Обычно граждане обращаются к Президенту как к своей последней надежде для оказания воздействия на тех, кто должен был решить соответствующий вопрос. Рассмотренные средства, с помощью которых Президент РФ может защитить права и свободы личности, позволяют

сделать вывод, что в его распоряжении есть эффективные правозащитные механизмы, активное использование которых позволяет выполнять конституционно закрепленную функцию защитника интересов личности, что вытекает из ч.2 ст.80 Конституции РФ.

Лебедев Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е.Кутафина. 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

Lebedev Valerian, doctor of legal Sciences, Professor, Professor of Department of constitutional and municipal law of Moscow state law University. O. E. Kutafin. 123995, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya street, the house 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru



Дудко И. Г.

ЗАЩИТА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ КАНДИДАТА В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Dudko I. G.

THE PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION OF THE CANDIDATE OF THE ELECTORAL PROCESS

В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования защиты персональных данных кандидатов на выборные государственные и муниципальные должности. Автором, на основе анализа законодательства и судебной практики, выделены основные проблемы нормативного регулирования в сфере защиты и распространения персональных данных кандидатов. По мнению автора, необходимо усилить механизм защиты персональных данных кандидатов в рамках избирательного процесса.

Ключевые слова: защита, регулирование, кандидат, персональные данные, избирательная комиссия, информация, избирательный процесс.

The article considers topical issues of legal regulation of protection of personal data of candidates on elective state or municipal posts. By the author, on the basis of analysis of legislation and judicial practice, were highlighted the basic problems of normative regulation in the sphere of protection and dissemination of personal data of the candidates. According to the author, it is necessary to strengthen the mechanism of protection of personal data of candidates in the electoral process.

Keywords: protection, regulation, candidate, personal information, election Committee, information, electoral process.

Важной составной частью избирательного процесса является сбор, хранение и распространение информации. Можно сказать, что информация играет определяющую роль в поведении избирателей, формировании их позиции в отношении участвующих в выборах кандидатов. По сути информация формирует (должна формировать) «объективный» образ личности кандидата. Обязанность по сбору, хранению и распространению информации о кандидате в соответствии с российским законодательством возложена на избирательные комиссии.

Значительную часть информации, которую распространяют избирательные комиссии о кандидате являются сведения, представленные кандидатом при выдвижении. Согласно ст. 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидат в заявлении о согласии баллотироваться обязан указать: фамилию, имя, отчество, дату и место рождения, адрес места жительства, серию, номер и дату выдачи па-

спорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, идентификационный номер налогоплательщика, гражданство, сведения о профессиональном образовании, основное место работы или службы, занимаемую должность. Кандидат обязан предоставить копии документов, подтверждающих данные сведения. Если у кандидата имелась или имеется судимость, то в заявлении указываются сведения о судимости, а если судимость снята или погашена, - также сведения о дате снятия или погашения судимости.

Вместе с заявлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть предоставлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах (п. 3 ст.33)¹.

Кроме того, в избирательную комиссию должны быть представлены сведения



о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящимся за пределами Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории РФ кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей; сведения о расходах кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций, совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за последние три года, предшествующие совершению сделки и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Преобладающая часть информации представляемой кандидатом относится к персональным данным лица.

В современном российском законодательстве установлен специальный режим обработки персональных данных, в целях обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Согласно ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», персональные данные это любая информация, относящаяся прямо или косвенно к определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных). Законодатель довольно широко определяет состав «персональных данных», связывая это понятие с субъектом персональных данных². В состав персональных данных входят: имя, отчество, фамилия лица, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы. Другой информацией, относимой к персональным данным, являются биометрические данные лица (сведения отражающие физиологические особенности человека), включая сетчатку глаза, отпечатки пальцев, анализ ДНК и др. Разумеется этим перечнем состав персональных данных не ограничивается.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 данного Закона обработка персональных данных должна осуществляться с согласия субъекта персональных данных. Вместе с тем, обработка персональных данных допускается если эти данные подлежат опубликованию или обязательному раскрытию в соответствии с федеральным законом (п. 11 ч. 1 ст. 6)³.

В рамках избирательного процесса, по

вопросу обработки персональных данных отношения осуществляются между кандидатом и избирательной комиссией, на основе ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». К числу наиболее важных относятся вопросы защиты, а также использования и распространения персональных данных кандидата⁴. Соответствующая избирательная комиссия несет ответственность за защиту персональных данных кандидата, их использование и распространение информации.

Однако, прежде всего, избирательная комиссия обязана обратиться в соответствующие органы с представлением о проверке достоверности сведений о кандидатах (п. 6 ст. 33).

Так, избирательная комиссия на основе результате проверки сведений, предоставленных Д., отказалась его регистрировать кандидатом в депутаты. Д. обратился в суд с заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии. Судом было установлено, что Д. представил в избирательную комиссию заявление о согласии баллотироваться без указания сведений о судимости. По информации, представленной Управлением Министерства внутренних дел РФ, Д. имеет погашенную судимость. Установив факт неказания кандидатом сведений о своей судимости, суд пришел к выводу о законности решения избирательной комиссии об отказе Д. в регистрации кандидатом в депутаты. Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ от 22 августа 2014 г. решение суда оставлено без изменения, а заявление Д. без удовлетворения⁵.

Постановлением территориальной избирательной комиссии Городецкого района Нижегородской области от 22 июля 2016 г., осуществляющей полномочия окружной избирательной комиссии одномандатного избирательного округа № 22 по выборам депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области, Куртыгин Е.В., выдвинутый избирательным объединением «Региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» в Нижегородской области», был зарегистрирован кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Нижегородской области шестого созыва. Однако постановлением данной избирательной комиссии от 12 сентября № 75 регистрация Куртыгина Е.В. была аннулирована. Основанием явилось решение Совета регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Нижегородской





области от 31 августа 2016 г., исключен из Партии за невыполнение своих обязанностей, предусмотренных Уставом. Куртыгин Е.В. обратился в суд с административным иском о признании недействительным постановления территориальной избирательной комиссии Городецкого района Нижегородской области от 12 сентября 2016 г. № 75, полагая что аннулирование регистрации является незаконным и необоснованным. Решением Нижегородского областного суда от 15 сентября 2016 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ от 17 сентября 2016 г., решение Нижегородского областного суда от 15 сентября 2016 г. оставлено без изменения, апелляционная жалоба Куртыгина Е.В. – без удовлетворения. При этом Судебная коллегия указала, что проверка представленных органами (учреждениями, организациями) сведений не входит в полномочия избирательных комиссий⁶.

Таким образом, в обязанности избирательной комиссии входит проверка сведений, представляемых кандидатами. В тоже время, проверка представленных органами (учреждениями, организациями) сведений не относится к полномочиям избирательных комиссий.

На основании Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», защиту персональных данных кандидата осуществляет соответствующая избирательная комиссия. На нее возложена обязанность по соблюдению режима конфиденциальности (ст. 20). Однако правовой режим предоставления информации о кандидатах в ходе избирательной кампании не имеет завершенности.

Так, в Избирательную комиссию Свердловской области обратился кандидат с жалобой на действия председателя территориальной избирательной комиссии, который предоставил копию свидетельства о праве собственности на квартиру данного кандидата для ознакомления доверенному лицу другого кандидата. В данной ситуации председатель территориальной избирательной комиссии избежал ответственности за нарушение требований избирательного законодательства и законодательства о персональных данных. Председателю ТИК было указано на необходимость строгого соблюдения требований законодательства о выборах⁷.

Наиболее распространенной является

ситуация, когда члены избирательной комиссии обращаются с заявлением в соответствующую избирательную комиссию о предоставлении копии документов кандидата (кандидатов). Согласно пп. «г» п. 23 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» члены избирательной комиссии, как с правом решающего голоса, так и с правом совещательного голоса, вправе знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с выборами и получать копии этих документов. Однако каков объем информации в отношении кандидатов который может быть предоставлен членам избирательных комиссий законодательством не установлен. Можно предположить, что речь идет об информации относимой к персональным данным кандидата в объеме установленном ст. 33.

В окружную избирательную комиссию поступило заявление от члена комиссии с правом совещательного голоса Ш. с требованием предоставить ей копии документов всех кандидатов по избирательному округу исходя из положения пп. «г» п. 23 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В удовлетворении заявления было отказано, во-первых, в связи с отсутствием конкретного перечня требуемых документов а, во-вторых, в связи с тем, что документы содержали персональные данные о кандидатах. Ш. обратилась в суд с требованием обязать избирательную комиссию предоставить ей копии документов. В ходе судебного заседания Ш. уточнила свои требования по перечню запрашиваемых копий документов кандидатов: справки с основного места работы, с указанием занимаемой должности; справки о принадлежности к политической партии; справки о принадлежности к общественному объединению. Суд принял решение об удовлетворении требований заявителя и обязал окружную избирательную комиссию предоставить копии запрашиваемых ею документов. Суд указал, что «в соответствии с положениями ст. 24 Конституции Российской Федерации сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Однако в силу ст. 55 российской Конституции могут иметь место исключения из этого правила, но только на основании федерального закона». Исходя из этого, по мнению суда, «кандидаты, претендующие на роль пу-

бличных политиков представительных органов местного самоуправления, в соответствии с требованиями федерального закона, принимают на себя определенные обязательства по предоставлению информации о своей частной жизни для широкого круга избирателей с целью формирования осознанного волеизъявления при голосовании для обеспечения принципа гласности выборов»⁸.

Из положения пп. «г» п. 23 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует, что член избирательной комиссии вправе знакомиться с документами и материалами непосредственно связанными с выборами и референдумом, получать копии этих документов и материалов за исключением: бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, участников референдума, подписных листов, документов и материалов содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой, в порядке установленном федеральным законом. Можно заключить, что член избирательной комиссии обладает правом на доступ к информации о кандидатах, однако исключительно в целях должного обеспечения избирательных процедур. К примеру, если член избирательной комиссии полагает необходимым уточнить социальный статус кандидата и с этой целью желает ознакомиться с документом (документами) подтверждающими место его основной работы и должность.

Однако в судебной практике может складываться иное понимание указанной выше нормы. В частности, окружная избирательная комиссия, не согласившись с решением, принятым Кировским районным судом по заявлению члена комиссии Ш., обжаловала его в Новосибирский областной суд. Судебная коллегия по гражданским делам, отменила принятое районным судом решение, указав на неправильное применение норм материального права. По мнению Судебной коллегии, заявителем в ходе судебного заседания не был доказан факт нарушения ее прав⁹.

На избирательную комиссию возложена обязанность по распространению информации о кандидатах, которую они предоставили при выдвижении. Между тем объем распространяемой информации определяется избирательной комиссией, организующей выборы (п. 7 ст. 33)¹⁰.

Данное положение развивается в законах субъектов РФ. Так, например, согласно п. 5 ст. 22 Уставного закона Кали-

нинградской области от 29 июня 2012 г. № 126 «О выборах Губернатора Калининградской области», избирательные комиссии доводят до сведения граждан информацию об итогах регистрации кандидатов, биографические и иные сведения о зарегистрированных кандидатах в объеме, установленном Избирательной комиссией Калининградской области¹¹.

Соответственно, решением Избирательной комиссии Калининградской области был утвержден Комплекс мер по обеспечению информирования избирателей о кандидатах на должность Губернатора Калининградской области, о кандидатурах для наделения полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при проведении досрочных выборов Губернатора Калининградской области 10 сентября 2017 года¹². В нем определено, что Избирательная комиссия Калининградской области направляет в редакцию газеты «Калининградская правда» сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, в следующем объеме: фамилия, имя, отчество; дата рождения; сведения о месте жительства (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта); сведения о профессиональном образовании с указанием организации, осуществляющей образовательную деятельность, года ее окончания; основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий); если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, - сведения о том, что он является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе с указанием наименования соответствующего представительного органа; сведения об избирательном объединении, выдвинувшим кандидата; сведения о принадлежности кандидата к выдвинувшей его политической партии, иному общественному объединению и его статус в данной политической партии, общественном объединении, указанные в соответствии с подпунктом 1 пункта 9 статьи 30 Уставного закона; сведения о судимости (при наличии) (п. 3).

Сведения также размещаются на официальном сайте Избирательной комиссии Калининградской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В другие средства массовой информации сведения передаются по их письменному запросу.

Одновременно со сведениями о заре-





гистрированных кандидатах на должность Губернатора Калининградской области Избирательная комиссия Калининградской области направляет в редакцию газеты «Калининградская правда» для опубликования сведения о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям на праве собственности, о счетах (вкладах) в банках, ценных бумагах, представленных каждым кандидатом (п. 5).

Таким образом, соответствующая избирательная комиссия вправе самостоятельно определять объем информации о кандидатах, которая подлежит распространению в средствах массовой информации, а так же через сеть «Интернет». На практике, при определении объема информации о кандидатах, избирательные комиссии исходят из базовых положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

ской Федерации» и Федерального закона «О персональных данных».

Итак, следует констатировать, что правовой режим защиты персональных данных кандидатов не имеет завершенности в базовом Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Во-первых, не закреплен порядок обработки информации о персональных данных кандидатов на выборные государственные и муниципальные должности; во-вторых, не определена процедура доступа членов избирательных комиссий к персональным данным кандидата; в-третьих, не установлен объем информации о кандидатах, распространяемый избирательными комиссиями. В целом, вышеуказанные проблемы в правовом регулировании защиты персональных данных кандидатов на выборные государственные и муниципальные должности, приводят к снижению гарантий их защиты.

Литература

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2002. - № 24. - Ст. 2253.
2. О персональных данных: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2006. - № 31 (часть I). - Ст. 3451.
3. О персональных данных: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2006. - № 31 (часть I). - Ст. 3451.
4. См.: Макарец А.А. Институционально-правовая эффективность норм российского избирательного права: от цели к результату : монография / А.А. Макарец. - Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2011. С. 125.
5. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 22.08.2014 г. № 83-АПГ14-10 // Справочно-правовая система «Гарант».
6. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 17.09.2016 г. № 9-АПГ16-39 // Справочно-правовая система «Гарант».
7. Выборы и референдумы. - 2016. - № 1. - С. 47.
8. Решение Кировского районного суда г. Новосибирска от 17 февраля 2010 г. // Дело № 2-1078/10.
9. Кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда // Дело № 33-1092/2010.
10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2002. - № 24. - Ст. 2253.
11. О выборах Губернатора Калининградской области: Уставный закон Калининградской области от 29 июня 2012 г. № 126 // Справочно-правовая система «Гарант».
12. <https://izbirkom39.ru/izbiratelnoe-zakonodatelstvo-kaliningradskoj-oblasti/> (дата обращения 26.08.2017г.)

References

1. Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastiye v referendumе grazhdan Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 12 iyunya 2002 g. № 67-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. - 2002. - № 24. - St. 2253.
2. O personal'nykh dannykh: Federal'nyy zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 152-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. - 2006. - № 31 (chast' I). - St. 3451.
3. O personal'nykh dannykh: Federal'nyy zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 152-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. - 2006. - № 31 (chast' I). - St. 3451.
4. Sm.: Makartsev A.A. Institutsional'no-pravovaya effektivnost' norm rossiyskogo izbiratel'nogo prava: ot tseli k rezul'tatu : monografiya / A.A. Makartsev. - Novosibirsk: Izd-vo NGTU, 2011. S. 125.
5. Apellyatsionnoye opredeleniye Sudebnoy kollegii po administrativnym delam VS

RF ot 22.08.2014 g. № 83-APG14-10 // Spravochno-pravovaya sistema «Garant».
6. Apellyatsionnoye opredeleniye Sudebnoy kollegii po administrativnym delam VS RF ot 17.09.2016 g. № 9-APG16-39 // Spravochno-pravovaya sistema «Garant».
7. Vybory i referendumy. - 2016. - № 1. - S. 47.
8. Resheniye Kirovskogo rayonnogo suda g. Novosibirskaya ot 17 fevralya 2010 g. // Delo № 2-1078/10.
9. Kassatsionnoye opredeleniye sudebnoy kollegii po grazhdanskim delam Novosibirskogo oblastnogo suda // Delo № 33-1092/2010.
10. Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastiye v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 12 iyunya 2002 g. № 67-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. - 2002. - № 24. - St. 2253.
11. O vyborakh Gubernatora Kaliningradskoy oblasti: Ustavnyy zakon Kaliningradskoy oblasti ot 29 iyunya 2012 g. № 126 // Spravochno-pravovaya sistema «Garant».
12. <https://izbirkom39.ru/izbiratelnoe-zakonodatelstvo-kaliningradskoj-oblasti/> (data obrashcheniya 26.08.2017g.)

Дудко Игорь Геннадьевич, заведующий кафедрой государственного и административного права, Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ. 430005, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68. E-mail: idu2000@yandex.ru

Dudko Igor, Head of State and Administrative Law Department, Mordovia State University of N. P. Ogaref, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation. Bid. 68, Bolshevistskaya, St., Saransk, 430005. E-mail: idu2000@yandex.ru



УДК 342.8 (470)

Масловская М. В.

ВОЗВРАЩАЯСЬ К РАЗГОВОРУ ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ КОДЕКСЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Maslovskaya M. V.

RETURNING TO THE DISCUSSION OF THE ELECTORAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Ежегодно и теоретики, и практики говорят о необходимости совершенствования избирательного законодательства России. Реформе избирательного права неоднократно уделяла внимание и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. В статье проводится анализ и сопоставление точек зрения ученых относительно необходимости принятия в Российской Федерации Избирательного кодекса. Проблема принятия избирательного кодекса в настоящее время вновь актуализируется, поскольку о ней шла речь на состоявшейся в Москве 24-25 ноября 2016 года научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития». Автор высказывает собственное мнение по рассматриваемому вопросу, будучи убежденным сторонником кодификации действующего в стране избирательного законодательства.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, избирательный кодекс, избирательная система, избирательные комиссии, кодификация, совершенствование.

Every year both theorists and practitioners talk about the need to improve the electoral legislation of Russia. The Central Election Commission of the Russian Federation has repeatedly paid attention to the reform of electoral law. The article analyzes and compares the views of scientists on the need to adopt the Electoral Code in the Russian Federation. The problem of the adoption of the electoral code is being renewed today, as it was discussed at the scientific and practical conference held in Moscow on November 24-25, 2016, "The Electoral System of Russia: the Experience of Formation and Prospects for Development." The author expresses his own opinion on the issue under consideration, being a convinced supporter of the codification of the electoral legislation in force in the country.

Keywords: elections, electoral legislation, electoral code, electoral system, election commissions, codification, improvement.

Избирательное законодательство России в нынешнем его виде, по словам председателя Центральной избирательной комиссии РФ Эллы Алесандровны Памфиловой, представляет собой сложную и иногда противоречивую систему¹.

Как известно, помимо Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее – ФЗ № 67), который является базовым по отношению к иным законодательным актам,

обладая более высокой юридической силой и прямым действием, в стране приняты федеральные законы о выборах Президента РФ³, депутатов Государственной Думы⁴, Государственной автоматизированной системе «Выборы»⁵, политических партиях⁶.

Время от времени возникает необходимость принятия федеральных законов, посвященных отдельным аспектам избирательного права и избирательного процесса. Так, стоит напомнить о попытках принятия в 90-е годы XX века федераль-

32

Конституция,
государство и общество

ного закона об общественном контроле на выборах, которые не увенчались успехом.

По словам бывшего председателя ЦИК РФ В. Е. Чурова, общий массив законодательной базы о выборах насчитывает более 400 законов⁷. Кроме того, в каждом из 85 регионов нашей страны действует свое избирательное законодательство, которое в первую очередь состоит из конституции (устава) субъекта Российской Федерации и законов, регламентирующих порядок выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, глав и депутатов представительных органов муниципальных образований. Зачастую, в регионах принимаются законы об отзыве соответствующих выборных должностных лиц, а также об избирательной комиссии субъекта РФ или даже о системе избирательных комиссий. Однако, общеизвестно, что законы субъектов РФ, призванные дополнять и конкретизировать федеральное законодательство о выборах с учетом особенностей конкретного региона, не выполняют своей задачи, поскольку фактически копируют нормы федеральных законов.

В данной ситуации правоприменители вынуждены руководствоваться одновременно несколькими законами, и зачастую их нормы могут либо плохо стыковаться, либо даже противоречить друг другу. Это касается и законов, посвященных выборам разных уровней. Так, если выборы совмещены, то в этом случае возникает необходимость соотносить положения, касающиеся проведения голосования и подсчета голосов. И правоприменителям приходится нелегко, если для каждого вида выборов установлены различные законодательные требования.

Становится obvious выход из такого тупика: «Нужно собрать всё это сложное, иногда противоречивое законодательство в один стройный, четкий, связанный единой логикой документ в виде Избирательного кодекса», – заявила глава ЦИК РФ. Ранее сообщалось, что ЦИК РФ по итогам избирательной кампании 2016 года был намерен проанализировать все материалы, жалобы и выработать предложения по совершенствованию законодательства. Кроме того, Э. А. Памфилова в своем выступлении подчеркнула необходимость сформировать стратегию развития избирательной системы, чтобы она была максимально прозрачной, понятной и вызывала доверие у граждан⁸.

Что же представляет собой избира-

тельный кодекс и так ли насущна проблема его принятия? Попытаемся разобраться в исследуемой проблеме и начнем, пожалуй, с истории создания данного документа.

Об избирательном кодексе РФ, который бы систематизировал все избирательные процедуры, заговорили в 1991 году. А в 1992 году Верховный Совет РФ создал специальную рабочую группу, которой был разработан ряд законопроектов под названием «Об избирательном процессе». Данный документ посчитали слабо проработанным, и по этой причине его не поддержали, а даже раскритиковали.

Другая попытка пришлась на 1994 год, когда депутатская группа Государственной Думы во главе с В. Л. Шейнисом разрабатывала проект кодекса, который бы стал альтернативой многочисленным нормативным актам, регулирующим вопросы подготовки и проведения избирательных кампаний. Но и он не получил своей поддержки по ряду причин, в частности:

1. Многие правоведы считали, что кодификация избирательного законодательства не соответствует федеративной природе российского государства, вступает в противоречие с самой Конституцией РФ, поскольку ограничивает право субъектов РФ самостоятельно определять порядок формирования органов публичной власти в регионе.

2. Популярностью пользовалась точка зрения о том, что кодификацию лучше осуществить после того, как некоторые отдельные законы будут сначала приняты, а потом испытаны на практике.

Российские законодатели пошли несколько иным путем. Вместо создания полноценного Избирательного кодекса, был создан «квазикодекс» в виде Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Заметим, что первоначальная редакция Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»⁹ (с небольшим по объему текстом) преследовала цель – предотвратить наиболее типичные нарушения избирательных прав, допускаемые в региональных законах о выборах.

Спустя три года на смену ФЗ № 56 приходит Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-





ской Федерации»¹⁰. В сравнении с предшественником он значительно отличался и по объему, и по содержанию, поскольку включал в себя еще и нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдума. По сути это была попытка кодификации российского избирательного законодательства, так как данный закон регулировал все аспекты и стадии избирательного процесса, а также содержал нормы, обязательные для любых выборов и референдумов, проводимых в Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия в своем Постановлении от 6 октября 2000 года № 111/1170-3¹¹, в частности, отметила, что после 2004 года, после окончания так называемого «избирательного цикла» можно приступить к кодификации избирательного законодательства. Между тем решение данного вопроса вновь было отложено. Таким образом, по мнению отдельных авторов, кодификация федерального избирательного законодательства с момента принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», ни разу не проводилась¹².

Безусловно, нельзя обойти вниманием ФЗ № 67, роль которого в избирательном законодательстве нашей страны велика, поскольку в условиях отсутствия в Конституции Российской Федерации специальной главы об избирательной системе (конституции советского периода такую главу содержали), он стал исходной базой для всего текущего избирательного законодательства страны. Кроме установления гарантий в ФЗ № 67 детально прописан весь механизм подготовки и проведения выборов всех уровней.

Следует согласиться с мнением многих специалистов в области избирательного права, что в настоящее время ФЗ № 67 практически приобрел форму избирательного кодекса. Но, прав А. Е. Постников, указывая, что в этом качестве он не вполне эффективен, поскольку параллельно с ним действуют иные законы о выборах¹³.

Следовательно, создание избирательного кодекса России только на основе текста ФЗ № 67 нецелесообразно, поскольку в этом случае произойдет лишь изменение формы законодательного акта, т.е. избирательный кодекс подменит федеральный закон. Однако, как справедливо отмечал крупный русский правовед Н. М. Коркунов, «кодификация не ограничивается изменением только формы, она дает систематическое объединение и содержание. Кодекс является не

только новой формой старого закона, а новым законом в полном смысле этого слова»¹⁴.

Нельзя не учитывать также, что ФЗ № 67 постепенно из рамочного превратился в закон прямого действия, чему в немалой степени способствовала жесткая централизация норм, регламентирующих избирательные процедуры. Кроме того, постоянное обновление данного закона серьезно повлияло на содержание законов субъектов РФ о выборах. Фактически регламентация различных видов выборов приобретала унифицированный характер. А о свободе регионов в области правового регулирования избирательных правоотношений можно говорить с большой долей условности.

Избирательное законодательство нашей страны и по сей день продолжает развиваться. При этом, Е. И. Колюшин, замечает, что наблюдается как совершенствование механизмов правового регулирования выборов, так и регрессивное движение в сторону отказа от демократических положений¹⁵. Но при каждом изменении и дополнении ФЗ № 67 законы о выборах становятся все более объемными и подробными, тексты длиннее, а формулировки запутаннее и сложнее. Помимо этого, в нормативных актах о выборах встречаются противоречия, пробелы.

Одной из последних попыток кодификации избирательного законодательства является представление в Государственную Думу группой депутатов проекта Избирательного кодекса Российской Федерации¹⁶, разработанного совместными усилиями экспертов и общественности при поддержке ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС».

В Пояснительной записке, сопровождающей данный законопроект, говорится: «представленный проект направлен на систематизацию действующего избирательного законодательства и законодательства о референдуме, устранение в нем противоречий, пробелов и положений, допускающих неоднозначное толкование, а также устранение дублирования норм в разных законах. Он призван сделать избирательное законодательство и законодательство о референдуме более понятным и удобным в применении... Одновременно проект направлен на демократизацию избирательного законодательства и законодательства о референдуме, приведение его в соответствие с Конституцией РФ и международными избирательными стандартами, обеспечение избирательных прав граждан, уstra-

нение или изменение положений, препятствующих демократическому развитию страны, а также восстановление положений, неоправданно исключенных из него в предшествующие годы»¹⁷.

Увы, проект Избирательного кодекса был отклонен по формальному основанию – отсутствию заключения Правительства Российской Федерации. Однако самим фактом своего существования он вновь породил дискуссию о пределах и возможностях электорально-правовой кодификации.

Поговорим теперь об аргументах «за» и «против» кодификации законодательства о выборах.

Кодификацию следует рассматривать как один из способов, направленных на качественное упорядочение законодательства и обеспечения его внутренней согласованности. Критично оценивая действующее законодательство, кодификация тем самым позволяет освободиться от устаревших и неоправдавших себя на практике правовых норм, которые только «засоряют» законы, порождая между ними противоречия и несогласованность. Необходимость принятия Избирательного кодекса РФ обусловлена и целым рядом недостатков российского законодательства, в их числе, например: громоздкость; противоречивость; общая бессистемность законодательства; недостаточная урегулированность соотношения федерального и регионального законодательства; отсутствие конкретики в правовой регламентации вопросов «что можно» и «что нельзя» устанавливать региональному законодателю.

Кроме того, кодификация облегчает процесс правоприменения, поскольку содержание правового акта становится более понятным даже для человека далекого от юриспруденции (в данном случае мы в первую очередь имеем в виду членов низовых избирательных комиссий, которые чаще всего сталкиваются с трудностями понимания и применения норм ФЗ № 67).

Нельзя не согласиться с мнением члена ЦИК России Б. С. Эбзеева, согласно которому «... кодификация избирательного законодательства была бы дополнительной скрепой политического единства нашего народа, что составляет основу отечественной государственности. Не важно, где живет гражданин России, важно то, что права и свободы должны быть абсолютно одинаковы для всех и обеспечиваться одинаковым образом и для жителя Москвы, и для жителей глухой сибирской заимки либо горного аула. Кодификация избирательного законодательства могла

бы способствовать более полной реализации тех принципов государственной бытийности нашего народа, смысл которых – в участии граждан во власти, посредством которого периодически воспроизводится демократический конституционный строй России»¹⁸.

Так называемые «независимые эксперты» придерживаются иного мнения. Они считают, что ЦИК РФ, сделав крен в сторону администрирования демократических процессов, превратился в одно из ведомств исполнительной власти и утратил свою независимость. Так, по мнению Председателя независимого Института выборов А. В. Иванченко, принятие свода положений, устанавливающего правила выборов на всех этапах власти, бесспорно, необходимо, так как ФЗ № 67 давно себя изжил. С другой стороны, разработка и последующее принятие специализированного кодекса отнюдь не гарантируют равенства избирательных прав для всех субъектов политического пространства и более того, будет способствовать укреплению управляемой сверху демократии¹⁹.

Подтверждением практической значимости кодификации избирательного законодательства может служить и мировой опыт принятия избирательных кодексов. Пример тому: Франция, Бельгия, Аргентина, Бразилия, Египет, Камерун, Филиппины, Мадагаскар, Мексика. В бывших советских республиках – Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстане – также приняты кодифицированные акты о выборах.

Представляется, что наиболее полезным для Российской Федерации будет опыт кодификации законодательства о выборах в федеративных государствах – Аргентине, Бразилии и Мексике. Эта практика лишней раз доказывает совместимость кодификации с федеративным устройством и в условиях нашей страны.

Если в России правовое регулирование отношений в избирательном праве достигнута стабильности, это будет надежной формой обеспечения законных интересов и прав граждан и общества. Однако бытует мнение о том, что нам нужно первоначально достичь минимального уровня развития правовых объединительных процессов, проведения их современными избирательными технологиями на различных уровнях.

Представляется, что данный этап достижения этого уровня мы прошли и, следовательно, можем спокойно вернуться к разработке Избирательного кодекса Российской Федерации, что впрочем, как





указывалось выше, и прогнозирует глава ЦИК РФ Э. А. Памфилова.

По мнению отдельных авторов, налицо целый ряд предпосылок, обуславливающих необходимость кодификации избирательного права России, в их числе:

а) тексты федеральных законов о выборах фактически идентичны, налицо сходство многих правовых норм. Разница только в том, что один закон регламентирует процесс избрания Президента РФ, а другой – депутатов Государственной Думы;

б) первоначально почти текстуально многие положения федеральных законов о выборах можно найти в тексте ФЗ № 67;

в) общий объем дублирования в законах, регламентирующих процессы избрания Президента РФ и депутатов Государственной Думы, составляет не менее двух третей их содержания. Такой уровень чрезмерного и необоснованного дублирования статей лишний раз подтверждает необходимость кодификации избирательного права²⁰.

Проанализировав точки зрения многих ученых, можно сделать вывод о том, что большинство из сложившихся в сфере избирательного права проблем можно разрешить путем принятия избирательного кодекса.

Кодификация будет не только способствовать стабилизации законодательства о выборах, но и благотворно скажется на

дальнейшем развитии данной отрасли российского права. Вместо различных нормативных правовых актов, с помощью которых в настоящее время регулируются выборы, будет создан один правовой документ, обеспечивающий единообразное применение норм многочисленными субъектами избирательных правоотношений. При этом значительно уменьшится и объем избирательного законодательства, что позволит упростить уяснение тех или иных «тонкостей» избирательного права.

Думается, что Общая часть избирательного кодекса должна включать в себя базовые положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», применимые к любым возникающим избирательным правоотношениям независимо от вида и уровня выборов. Особенная часть избирательного кодекса РФ, наоборот, должна отражать специфические особенности, присущие конкретному виду выборов.

Итак, мы поддерживаем идею о кодификации избирательного законодательства, убежденные в том, что наше государство готово к дальнейшему этапу изменения и усовершенствования избирательного законодательства и принятие избирательного кодекса РФ является своевременным и обоснованным.

Литература

1. ЦИК напишет избирательный кодекс // URL: <http://perebezhchik.ru/center/5340.html> (дата обращения: 26.11.2016).
2. СЗ РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
3. СЗ РФ. — 2003. — № 2. — Ст. 171.
4. СЗ РФ. — 2014. — № 8. — Ст. 740.
5. СЗ РФ. — 2003. — № 2. — Ст. 172.
6. СЗ РФ. — 2001. — № 29. — Ст. 2950.
7. Доклад председателя ЦИК РФ В. Е. Чурова на Президиуме Российской академии наук 13 октября 2009 г. // Журнал о выборах. — 2009. — N 4/5. — С. 6.
8. Биятов Е. В ЦИК предложили создать избирательный кодекс // РИА Новости // URL: <https://ria.ru/politics/20161006/1478668865.html> (дата обращения: 26.11.2016).
9. СЗ РФ. — 1994. — № 33. — Ст. 3406.
10. СЗ РФ. — 1997. — № 38. — Ст. 4339.
11. Доклад ЦИК РФ «О развитии и совершенствовании законодательства РФ о выборах и референдумах» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — 2000. — № 21.
12. Головин А. Г., Федотова Е. В. Кодификация избирательного законодательства в Российской Федерации: опыт регионов // Журнал о выборах. — 2005. — № 5. — С. 14.
13. Постников А. Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. — 2004. — № 2. — С. 9.
14. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — СПб., 1893. — С. 305.
15. Колюшин Е. И. Конституционное право России: Курс лекций. — М., 2006. — С. 180.
16. См.: Экспертное заключение Ассоциации по защите избирательных прав «Гражданский контроль» на проект Избирательного кодекса Российской Федерации, разработанного Ассоциацией «Голос» // URL: http://www.roiip.ru/social_control/zaayav6 (дата обращения: 18.11.2017).
17. См. подробнее: Избирательный кодекс Российской Федерации – основа

модернизации политической системы России / Под. ред. А. Е. Любарева. — М., 2011; Чем разработанный «Голосом» Избирательный кодекс отличается от действующего законодательства? // URL: <http://altapress.ru/story/53365> (дата обращения: 18.11.2017).

18. Интервью с Б. С. Эбзеевым, членом ЦИК России // URL: www.rcoit.ru (дата обращения: 18.11.2017).

19. Ткачук С. Администрация демократии // URL: <http://www.newizv.ru/politics/2004-06-24/7577-administrator-demokratii.html> (дата обращения: 19.11.2017).

20. Чашин А. Н. Предпосылки кодификации избирательного законодательства // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 4. — С. 41.

References

1. TSIK napishet izbiratel'nyy kodeks // URL: <http://perebezhchik.ru/center/5340.html> (data obrashcheniya: 26.11.2016).
2. SZ RF. — 2002. — № 24. — St. 2253.
3. SZ RF. — 2003. — № 2. — St. 171.
4. SZ RF. — 2014. — № 8. — St. 740.
5. SZ RF. — 2003. — № 2. — St. 172.
6. SZ RF. — 2001. — № 29. — St. 2950.
7. Doklad predsedatelya TSIK RF V. Ye. Churova na Prezidiume Rossiyskoy akademii nauk 13 oktyabrya 2009 g. // Zhurnal o vyborakh. — 2009. — N 4/5. — S. 6.
8. Biyatov Ye. V TSIK predlozhili sozdat' izbiratel'nyy kodeks // RIA Novosti // URL: <https://ria.ru/politics/20161006/1478668865.html> (data obrashcheniya: 26.11.2016).
9. SZ RF. — 1994. — № 33. — St. 3406.
10. SZ RF. — 1997. — № 38. — St. 4339.
11. Doklad TSIK RF «O razvitii i sovershenstvovanii zakonodatel'stva RF o vyborakh i referendumakh» // Vestnik Tsentral'noy izbiratel'noy komissii Rossiyskoy Federatsii. — 2000. — № 21.
12. Golovin A. G., Fedotova Ye. V. Kodifikatsiya izbiratel'nogo zakonodatel'stva v Rossiyskoy Federatsii: opyt regionov // Zhurnal o vyborakh. — 2005. — № 5. — S. 14.
13. Postnikov A. Ye. Aktual'nyye napravleniya razvitiya izbiratel'nogo zakonodatel'stva // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2004. — № 2. — S. 9.
14. Korkunov N. M. Lektsii po obshchey teorii prava. — SPb., 1893. — S. 305.
15. Kolyushin Ye. I. Konstitutsionnoye pravo Rossii: Kurs lektsiy. — M., 2006. — S. 180.
16. Sm.: Ekspertnoye zaklyucheniye Assotsiatsii po zashchite izbiratel'nykh prav «Grazhdanskiy kontrol'» na proyekt Izbiratel'nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii, razrabotannogo Assotsiatsiyey «Golos» // URL: http://www.roiip.ru/social_control/zayav6 (data obrashcheniya: 18.11.2017).
17. Sm. podrobneyee: Izbiratel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii – osnova modernizatsii politicheskoy sistemy Rossii / Pod. red. A. Ye. Lyubareva. — M., 2011; Chem razrabotanny «Golosom» Izbiratel'nyy kodeks otlichayetsya ot deystvuyushchego zakonodatel'stva? // URL: <http://altapress.ru/story/53365> (data obrashcheniya: 18.11.2017).
18. Interv'yu s B. S. Ebzeyevym, chlenom TSIK Rossii // URL: www.rcoit.ru (data obrashcheniya: 18.11.2017).
19. Tkachuk S. Administratsiya demokratii // URL: <http://www.newizv.ru/politics/2004-06-24/7577-administrator-demokratii.html> (data obrashcheniya: 19.11.2017).
20. Chashin A. N. Predposylki kodifikatsii izbiratel'nogo zakonodatel'stva // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. — 2016. — № 4. — S. 41.

Масловская Мария Владиленовна, кандидат юридических наук, доцент, кафедры государственного и административного права ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва». 430000, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, 68. E-mail: maslovskaya2003@mail.ru

Maslovskaya Maria, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Department of State and Administrative Law, FGBEU VO "National Research Mordovian State University. N. P. Ogaryov". 430000, Republic of Modovia, Saransk, ul. The Bolshevik, 68. E-mail: maslovskaya2003@mail.ru



Дудко И. Г., Славкина Т. В.

ПРАВО НА ЗАБВЕНИЕ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Dudko I. G., Slavkina T. V.

THE RIGHT TO OBLIVION: OF LEGAL REGULATION AND PRACTICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматривается «право на забвение» как одно из новых прав человека. Особое внимание уделяется анализу законодательства Российской Федерации и практики его применения в отношении указанного права. Авторы проводят сравнительное исследование правовой позиции Суда Европейского Союза и особенностей российского правового регулирования «права на забвение».

Ключевые слова: право на забвение, законодательство, информация, оператор поисковой системы, пользователь, персональные данные.

The article deals with the «right to oblivion» as one of the new human rights. Particular attention is paid to the analysis of the legislation of the Russian Federation and the practice of its application in relation to this right. The authors carry out a comparative study of the legal position of the Court of the European Union and the peculiarities of the Russian legal regulation of the «right to oblivion».

Keywords: the right to oblivion, legislation, information, search system operator, the user, personal information.

Впервые упоминания о «праве на забвение» (в другом варианте «право быть забытым») появились после беспрецедентного решения Суда Европейского Союза от 13 мая 2014 г. по делу С-131/12, которое явилось результатом рассмотрения заявления гражданина Испании Марио Костеха Гонсалеса против корпорации Google. В 1998 г. испанская газета La Vanguardia опубликовала статью, в которой содержались сведения о продаже дома Гонсалеса в счет погашения долга. Данная задолженность была им погашена через 2 месяца после опубликования статьи, поэтому Гонсалес посчитал информацию о продаже дома за долги устаревшей и наносящей значительный вред его репутации. В своем иске Гонсалес отметил, что любой пользователь, который искал какие-либо сведения о нем, в первую очередь наталкивался на статью о задолженности.

Суд Европейского Союза в своем решении руководствовался положениями Директивы 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных» и ст. 8 Хартии Европейского Союза об основных правах и

обязал Google Spain удалить ссылку на статью о продаже дома за долги из результатов поисковых запросов¹.

Несмотря на то, что данное решение Европейского Суда вызвало многочисленные споры, значительная часть европейских государств, в том числе Российская Федерация, поддержали идею законодательного закрепления «права на забвение».

В июле 2015 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 13.07.2015 № 264-ФЗ (начал действовать с 1 января 2016 г), положения которого внесли новеллы в соответствующие законы, по вопросу защиты «права на забвение»². Авторы законопроекта в пояснительной записке указали, что предложение согласуется с общеевропейской практикой решения аналогичных вопросов. Однако, по нашему мнению, нельзя не обратить внимания на ряд значительных отличий положений принятого Федерального закона от решения Суда Европейского Союза.



Во-первых, решение Суда Европейского Союза касается обработки и распространения персональных данных. Российские законодатели не связывают «право на забвение» с правом на защиту персональных данных. Несмотря на то, что в Российской Федерации действует Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», регулирующий отношения, связанные с обработкой персональных данных, поправки были внесены в Федеральный закон от 13.07.2015 № 264-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Во-вторых, согласно решению Суда Европейского Союза, удалению из результатов поисковых запросов подлежит информация, являющаяся «некорректной, нерелевантной или излишней» в отношении обратившегося субъекта. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», оператор поисковой системы обязан прекратить выдачу сведений об указателе страницы сайта в сети «Интернет», позволяющих получить доступ к информации о заявителе, распространяемой с нарушением законодательства Российской Федерации, являющейся недостоверной, а также неактуальной, утратившей значение для заявителя в силу последующих событий или действий заявителя, за исключением информации о событиях, содержащих признаки уголовно наказуемых деяний, сроки привлечения к уголовной ответственности по которым не истекли, и информации о совершении гражданином преступления, по которому не снята или не погашена судимость.

По нашему мнению, указанные в законодательстве критерии, которым должна соответствовать информация, подлежащая удалению, являются спорными и неоднозначными. Например, устанавливается возможность требовать удаления информации, являющейся неактуальной, утратившей значение для заявителя в силу последующих событий или действий заявителя. При буквальном толковании данной формулировки удалению может подлежать абсолютно любая информация, поскольку в законодательстве не установлены объективные критерии, позволяющие разграничивать информацию на актуальную и неактуальную. Кроме того, закрепление положения об утрате значения информации для заявителя в силу последующих событий или действий

заявителя, наоборот, подчеркивает субъективный характер данной квалификации.

Представляется затруднительной и реализация возможности определения оператором поисковой системы фактов достоверности или недостоверности информации, поскольку это требует анализа контекста использования данных сведений и целей, для которых они обрабатываются.

Кроме того, данным Федеральным законом на оператора поисковой системы возлагаются полномочия исполнения которых является прерогативой правоохранительных органов, ибо оператор должен проверять законность распространения информации о заявителе.

В-третьих, законодательство стран Европейского Союза устанавливает обязанность операторов поисковых систем по требованию пользователей удалять из результатов поисковых запросов информацию, всплывающую при запросе конкретного имени и фамилии. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» данное условие не предусматривает, что значительно расширяет смысловые границы в применении «права на забвение».

В-четвертых, в отличие от европейской версии «права на забвение», российский законодатель определил конфиденциальность факта обращения заявителя, закрепив обязанность оператора поисковой системы не раскрывать информацию о получении требования от заинтересованного субъекта. Конфиденциальность факта обращения гарантирует реализацию конституционного права на неприкосновенность частной жизни заявителя, что несомненно способствует конституционализации российской практики.

В-пятых, в решении Суда Европейского Союза содержится указание для оператора поисковой системы, который при получении запроса об удалении какой-либо информации должен соблюдать баланс частных и публичных интересов, соотносить право субъекта данных на конфиденциальность и защиту персональных данных и право широкой общественности на доступ к соответствующей информации. По мнению Суда, оправдать вмешательство в частную жизнь субъекта и ограничение права на ее неприкосновенность может «роль данного лица в общественной жизни», однако, в решении не уточняется, что она собой представляет. Ряд разъяснений был дан Консультативным советом, который был создан компа-





нией Google с целью предоставления рекомендаций по толкованию решения Суда Европейского Союза.

Консультативный совет выделил 3 вида дел, связанных с ролью субъекта данных в общественной жизни:

1) дела, заявителями в которых выступают лица, имеющие значимые роли в общественной жизни (например, политики, религиозные лидеры, звезды спорта, музыканты); в подобных категориях дел, как правило, преобладают интересы широкой общественности в получении доступа к информации о них.

2) дела, заявителями в которых являются лица, не играющие заметной роли в общественной жизни (в большинстве случаев их обращения об исключении определенной информации удовлетворяются);

3) дела, заявителями в которых являются лица, непреднамеренно попавшие в зону общественного внимания (в данном случае возможность удовлетворения их обращений будет зависеть от информации, подлежащей удалению)³.

Существующий в Российской Федерации механизм реализации «права на забвение» в полной мере не обеспечивает баланс соотношения частных и публичных интересов.

Так, по мнению И. Ю. Пашенко, с появлением в российской правовой системе «права быть забытым» мы получаем на практике ограничение права человека на свободный поиск информации, закрепленного в Конституции Российской Федерации. Внесение вышеуказанных изменений может способствовать возникновению дисбаланса между частными и общественными интересами. Например, поиск в сети «Интернет» информации о кандидате на выборную должность в качестве высшего должностного лица субъекта может дать неожиданный результат и последующую нежелательную для данного кандидата реакцию электората. С закреплением в действующем законодательстве «права быть забытым» кандидат может скрыть факт, что он, например, доводил возглавляемые им компании до банкротства. Вряд ли такой кандидат сможет лучше управлять целым регионом. Таким образом, вышеуказанный законодательный механизм сокрытия сведений может способствовать распространению многочисленных злоупотреблений и мошенничества¹.

Полагаем, для отдельных категорий граждан реализация «права на забвение» имеет соответствующие ограничения (например, для политических деятелей, для зарегистрированных кандидатов, стре-

мящихся занять публичные должности), поскольку, занимая определенную должность или играя определенную роль в публичной жизни, они тем самым соглашаются стать объектом повышенного общественного внимания и возможности подвергнуться подобным ограничениям. При этом, необходимо ограничивать информацию в отношении данной категории субъектов, касающуюся выполнения ими своих функций, и сведения о подробностях их частной жизни, которые служат средством удовлетворения любопытства определенного круга лиц и не имеют общественной значимости. В первом случае «право на забвение» подлежит ограничению в силу явного преобладания публичных интересов, во втором - возможна его неограниченная реализация, поскольку, превалируют частные интересы.

С нашей точки зрения, было бы неправильно при определении круга субъектов, на которых «право на забвение» не распространяется в полном объеме, ограничиваться только лицами, обладающими публичной властью, поскольку получение, например, информации о врачах играет важную роль в обеспечении жизни и здоровья граждан.

Таким образом, явный дисбаланс частных и публичных интересов при реализации данного права можно было бы устранить или свести к минимуму, закрепив в действующем законодательстве критерии определения общественно значимой информации, наличие которых позволит оператору поисковой системы отказать заявителю в удовлетворении его требования об удалении подобных сведений.

В 2016 г. крупнейшие действующие в Российской Федерации интернет-компании Google и Яндекс опубликовали в своих официальных блогах статистику применения за первые 3 месяца норм Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», касающихся реализации «права на забвение».

Google приводит следующие статистические данные: общее количество URL-адресов, которые российские пользователи потребовали удалить из результатов поисковых запросов - 1 585. Из поступивших требований на 73,2% запросов компания ответила отказом, удовлетворив лишь 26,8% обращений пользователей⁴.

Для сравнения рассмотрим статистику, предоставленную Google по первому году реализации «права на забвение» на территории Европейского Союза. За год в компанию поступило 256 592 запроса об удалении сведений о пользователях с 930

618 страниц различных сайтов. Google удовлетворил 41,3% полученных запросов, а на 58,7% ответил отказом. Лидером как по количеству поступивших (40%), так и удовлетворенных требований (48,8%) стала Германия, далее по количеству требований идут Испания (14%), Великобритания (13%), Италия (3%) и Франция (2%). Меньше всего было удовлетворено запросов, поступивших из Болгарии (24,5%)⁶.

Согласно данным, предоставленным Google, основное количество требований об удалении информации из результатов поисковых запросов поступило на следующие темы:

- 1) 31% - удаление ссылок, имеющих отношение к мошенничеству;
- 2) 20% - удаление ссылок, имеющих отношение к преступлениям;
- 3) 12% - удаление ссылок, имеющих отношение к детской порнографии⁷.

Таким образом, по данным Google Российская Федерация наряду с Болгарией, Мальтой, Португалией и Румынией входит в пятерку стран с наименьшим количеством удовлетворенных запросов при реализации пользователями «права на забвение».

Яндекс, в свою очередь, за время действия Федерального закона получил более 3 600 обращений от 1 348 пользователей.

В своем официальном блоге компания приводит следующую статистику распределения поступивших обращений по темам:

- 1) 51% - обращения об удалении ссылок на достоверную, но неактуальную информацию;
- 2) 30% - обращения об удалении ссылок на недостоверную информацию;
- 3) 25% - обращения об удалении информации, которую заявители считают неактуальной по другим причинам;
- 4) 23% - обращения об удалении информации о погашенных судимостях;
- 5) 19% - обращения об удалении ссылок на информацию, распространенную с нарушением закона;
- 6) 3% - обращения об удалении ссылок на информацию с признаками преступлений, по которым истек срок привлечения к уголовной ответственности.

Компания Яндекс из всех обращений удовлетворила 27%, отказала в удовлетворении 73% требований и на 9% ответила частичным отказом.

Высокий процент отказов представители компании объяснили тем, что Яндекс не всегда может проверить достоверность информации и факт существования или отсутствия нарушений прав определенного лица или действующего законодательства при ее распространении⁵. Таким образом, сложности, как правило, возникают при рассмотрении требований пользователей об удалении ссылок на недостоверную информацию и информацию, распространяемую с нарушением закона.

Еще на стадии рассмотрения проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» в Государственной Думе, представители компании Яндекс выступили с его критикой. По их мнению, данный законопроект противоречит действующему законодательству, в том числе Конституции Российской Федерации, поскольку необоснованно и непропорционально ограничивает права граждан на поиск и доступ к информации, а также возлагает на коммерческие организации несвойственные им функции правоприменительных органов⁸.

Следует признать, что нормативно-правовое регулирование «права на забвение» в Российской Федерации нуждается в дальнейшей доработке. С одной стороны, российский законодатель предоставил возможность пользователям обращаться к операторам поисковых систем с требованием удаления информации, являющейся недостоверной, а также неактуальной, утратившей значение для заявителя и, тем самым, установил определенные гарантии реализации «права на забвение». С другой, возложил на операторов сети не свойственные им функции. Кроме того, в отечественном законодательстве должна быть урегулирована проблема соблюдения баланса между частными и публичными интересами в контексте соотношения права на информацию и «права на забвение».

Литература

1. Пашенко И. Ю. Проблемы нормативного регулирования «права быть забытым» в сети Интернет // Евразийская адвокатура. 2016. №3(22). С. 106-113.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июля 2015 № 264-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29. Ст. 4390.



3. Ruslan Nurullaev Right to Be Forgotten in the European Union and Russia: Comparison and Criticism // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. №3. С. 181-193.
4. Как осуществляют «право на забвение» Яндекс и Google [Электронный ресурс]. URL: <https://rublacklist.net/15808/> (Дата обращения: 25.08.2017).
5. О применении закона «о праве на забвение» [Электронный ресурс]. URL: <https://yandex.ru/blog/company/o-primenenii-zakona-o-prave-na-zabvenie> (Дата обращения: 25.08.2017).
6. Google представил данные по первому году реализации «права быть забытым». URL: <https://rublacklist.net/11377/> (Дата обращения: 25.08.2017).
7. Право быть забытым Google заработало в Европе. URL: <http://blog.contentmonster.ru/2014/06/right-to-be-forgotten> (Дата обращения: 25.06.2017).
8. Заключение ООО «ЯНДЕКС» на проект Федерального закона № 804132-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://cache-nnov03.cdn.yandex.net/download.cdn.yandex.net/company/>
9. Yandex_on_FZ804132-6.pdf (Дата обращения: 25.08.2017).

References

10. Pachenko I. U. Problemi normativnogo regulirovaniya «prava na zabvenie» v seti Internet // Evraziskaia advokatura. 2016. №3 (22). С. 106-113.
11. О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : Федералиннй закон от 13 июля 2015 № 264-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29. Ст. 4390.
12. Ruslan Nurullaev Right to Be Forgotten in the European Union and Russia: Comparison and Criticism // Pravo. Zurnal Vishei hcoli ekonomiki. 2015. №3. С. 181-193.
13. Как осуществляют «право на забвение» Яндекс и Google. URL: <https://rublacklist.net/15808/> (data obrashenia: 25.08.2017).
14. О применении закона «о праве на забвение». URL: <https://yandex.ru/blog/company/o-primenenii-zakona-o-prave-na-zabvenie> (data obrashenia: 25.08.2017).
15. Google predstavil danie po pervomu godu realizatsii «parva na zabvenie». URL: <https://rublacklist.net/11377/> (data obrashenia: 25.08.2017).
16. Pravo buit zabuitim Google zarabotalo v Evrope. URL: <http://blog.contentmonster.ru/2014/06/right-to-be-forgotten> (data obrashenia: 25.08.2017).
17. Zacluhenie ООО «Yandex» na proect Federalnogo zakona № 804132-6 «O vnesenii izmenenii v Federalnii zakon «Ob informatsii, iformtizacionnih tehnologiyax i o zashite iformacii v Rossickoi Federazii I otdelnie zakonodatelnie akti Rossickoi Federazii». URL: http://cache-nnov03.cdn.yandex.net/download.cdn.yandex.net/company/Yandex_on_FZ804132-6.pdf (data obrashenia: 25.08.2017).

ДУДКО Игорь Геннадьевич, заведующий кафедрой государственного и административного права, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ. 430005, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68. E-mail: idu2000@yandex.ru

СЛАВКИНА Татьяна Владимировна, магистрант кафедры государственного и административного права юридического факультета Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева. 430005, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68. E-mail: slavkinataska@mail.ru

DUDKO Igor, Head of State and Administrative Law, Law Department, National research Mordovian State University of N. P. Ogaref, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation. Bid. 68, Bolshevistskaya, St., Saransk, 430005. E-mail: idu2000@yandex.ru

SLAVKINA Tatiana, master student of State and Administrative Law, Law Department, National research Mordovian State University of N. P. Ogaref. Bid. 68, Bolshevistskaya, St., Saransk, 430005. E-mail: slavkinataska@mail.ru



Ларькина А. П.

РОЛЬ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ В ДЕЛЕ ПОВЫШЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН В ВЫБОРАХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Larkina A. P.

THE ROLE OF ELECTRONIC VOTING IN THE MATTER OF INCREASING THE ELECTORAL ACTIVITY OF RUSSIAN CITIZENS IN THE ELECTION OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

В статье проводится анализ нормативно-правовых основ участия российских граждан в голосовании на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Отмечая тенденцию продолжающегося снижения процента явки избирателей на выборах высшего законодательного (представительного) органа государственной власти страны 2016 г., высших должностных лиц субъектов Российской Федерации 2017 г., указывается, что в решении сложившейся проблемы значительную роль способно сыграть совершенствование способов голосования.

В целях стимулирования интереса граждан к реализации своего избирательного права предлагается законодательно закрепить голосование через Интернет (электронное голосование). В обоснование приводятся примеры положительного опыта в использовании электронного голосования на выборах в зарубежной практике.

По мнению автора, электронное голосование будет способствовать, прежде всего, широкому привлечению к выборам молодых избирателей, которые являются наиболее активными пользователями сети Интернет.

Введение Интернет-голосования на выборах в Российской Федерации, автор предлагает осуществлять поэтапно. Первый этап - выборы в местные органы самоуправления; второй этап - выборы в органы государственной власти субъектов Федерации; третий этап - федеральные органы государственной власти. В этих целях необходимо внести в действующее избирательное законодательство соответствующие изменения. В частности, в Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, легитимная власть, абсентеизм, участие в голосовании, бюллетень для голосования, Интернет, электронное голосование, смешанная форма голосования.

The article analyzes the regulatory framework for the participation of Russian citizens in the elections to the bodies of state power and local self-government bodies. Noting the tendency of the continuing decrease in the turnout in the elections of the highest legislative (representative) state body of the country in 2016, the highest officials of the constituent entities of the Russian Federation in 2017, it is pointed out that the improvement of voting methods can play a significant role in solving the existing problem.





In order to stimulate citizens' interest in the implementation of their active electoral rights, it is proposed to legislate the voting via the Internet (electronic voting). In justification, examples of positive experience in the use of electronic voting in elections in foreign practice are given.

In the author's opinion, e-voting will, first of all, promote the wide involvement of young voters who are the most active users of the Internet.

The introduction of Internet voting in elections in the Russian Federation, the author proposes to implement in stages. The first stage is elections to local self-government bodies; the second stage - elections to the bodies of state power of the subjects of the Federation; the third stage - federal bodies of state power. To this end, the relevant electoral legislation must be amended accordingly. In particular, the Federal Law of June 12, 2002 No. 67-FZ "On the basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation."

Keywords: *elections, electoral legislation, legitimate power, absenteeism, voting, voting ballot, Internet, electronic voting, mixed voting.*

Снижение активности избирателей на выборах как прогрессирующая тенденция, отмечается в настоящее время во всем мире. Данная проблема, к сожалению, весьма актуальна и для современной России, потому как значительное количество людей не ходит на выборы. Ярким подтверждением тому служат выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, проходившие в сентябре 2016 года. В голосовании приняли участие меньше 50% россиян. В некоторых регионах на участки для голосования пришли меньше трети зарегистрированных избирателей. Еще более низкой была явка на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации 10 сентября 2017 года. Самая низкая явка избирателей отмечена в Карелии, всего - 23,5%. В Новгородской области явка составила - 24,8%, в Калининградской области - 26,3%, в Кировской области - 27,2%, в Рязанской области - почти 32%, в Севастополе - 30,5%, в Ярославской области - 28,7%, в Марий Эл - 37%, в Пермском крае - 39%.

Таким образом, значительная часть российских граждан, обладающих свободой в использовании своего активного избирательного права, уклонились от участия в выборах, как высшего представительного органа государственной власти страны (Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации), так и глав субъектов Российской Федерации. При этом самый низкий процент голосующих, как правило, составляют молодые граждане. Соответственно, право выбора осталось за теми, кто приходил на избирательные участки, и проголосовал.

Однако выборы на сегодняшний день остаются единственным способом формирования легитимной власти, и тенденция игнорировать голосование может не-

гативно сказаться на развитии России как демократического государства. Нарастающее уклонение от голосования может привести в итоге к установлению нелегитимной власти, выбираемой меньшей частью граждан России. К тому же слабая заинтересованность граждан в политике, их низкая электоральная активность способствуют ослаблению позиций гражданского общества по осуществлению контроля за властью.

Сознательный отказ от участия в голосовании, безусловно, имеет причины. Они могут быть различны: недоверие к властям, протест граждан против проводимой политики, личные качества человека, низкий уровень жизни в стране. В отечественной юридической литературе к причинам снижения электоральной активности некоторые авторы также относят «использование в избирательном процессе недобросовестными политиками так называемых грязных технологий»¹.

В сложившейся в современной России ситуации с явкой избирателей на выборы, необходимо предпринять соответствующие меры. Прежде всего, важно стимулировать интерес самих граждан к реализации своего активного избирательного права. Причем как в выборах органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. При этом не должно быть сознательных уклонений от голосования. Это тем более важно сейчас, в условиях предстоящих очередных выборов Президента РФ, которые должны состояться в апреле 2018 года.

Власти страны озабочены проблемой низкой явки избирателей и ведутся поиски способов повышения явки на выборы главы государства. Так, например, в Администрации Президента РФ в качестве возможных вариантов просматривается изменение системы выдачи открепительных удостоверений, увеличение количе-

ства избирательных участков и др. При этом в качестве главной идеи указывается создание таких условий, чтобы избирателям голосовать было как можно проще и удобнее.

В целях решения сложившейся проблемы представляется важным учитывать положительный опыт, наработанный в данной сфере, как в самой России, так и практику зарубежных стран в борьбе с абсентеизмом. Следует признать, что уже накоплен достаточно богатый опыт в данной области.

Так, например, в ряде государств законодательно введено для граждан обязательное участие в голосовании на выборах (Австралия, Бельгия, Италия и др.). В отдельных зарубежных государствах избирательную активность граждан стимулируют путем использования поощрений. В частности, в Андорре пришедшим на избирательный участок гражданам выдается небольшое денежное вознаграждение. Нет сомнений в том, что указанные приемы, как правило, оказывают влияние на активизацию участия граждан в голосовании. Но, вряд ли угрозу наказанием или подкуп можно оценивать как идеальные средства, пригодные для нашей страны. Все же, важнее формировать у российских граждан высокий уровень правосознания и правовой культуры.

Представляется, что в решении сложившейся проблемы массового неучастия российских граждан в голосовании на выборах значительную роль может сыграть совершенствование видов (способов) голосования.

Как известно, в настоящее время в большинстве стран мира, включая и Российскую Федерацию, на выборах и референдумах используются бюллетени для голосования. Вместе с тем, постепенно получает распространение и новая форма волеизъявления избирателя – электронная. При этом электронное голосование охватывает как электронные средства голосования (Интернет-голосование), так и технические электронные средства подсчета голосов.

Анализ практики использования Интернет-голосования в зарубежных странах свидетельствует о том, что наибольшее применение оно находит во всевозможных опросах общественного мнения, в конкурсах, организуемых в сети Интернет. Значительно реже, но все же применяется Интернет-голосование и на выборах в органы государственной власти и органов местного самоуправления. Так, например, электронное голосование уже было использовано на выборах в Эсто-

нии. В 2005 году в этой стране были впервые проведены выборы местных органов власти через Интернет. Кстати, данный вид голосования также называют «электронной» «цифровой», «интернет» демократией.

Самостоятельным видом электронного голосования является удаленное (дистанционное) голосование с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет. Следует признать, что Интернет-голосование способствует политической активности именно молодых избирателей. Дело в том, что молодое поколение воспринимает Интернет как важнейшее средство коммуникации, основной источник получения информации.

Нет сомнений в том, что у Интернет-голосования множество достоинств. Главное из них – способность обеспечить участие в голосовании выборах и референдумах всех граждан, обладающих избирательными правами. Использование Интернета позволяет привлечь к избирательному процессу граждан, которые в силу тех или иных причин не могут принять непосредственного участия в выборах. В их числе российские граждане, которые в день голосования проживают или временно находятся за пределами Российской Федерации. Особенную ценность электронное голосование может представлять для избирателей с ограниченными физическими возможностями, которые благодаря Интернет-голосованию получают реальную возможность участвовать в голосовании на выборах. К числу достоинств можно условно отнести и сокращение общих расходов избирательных органов на проведение выборов.

Помимо достоинств специалисты в области выборов и Интернет-технологий отмечают ряд проблем, связанных с введением электронного голосования. Среди них называют такие как: техническая сложность процедуры Интернет-голосования; опасность попытки блокирования извне доступа к услугам системы и др.

Несмотря на существующие недостатки в ряде зарубежных государств Интернет-голосование постепенно получает все большее признание и применение, и даже на парламентских выборах. В выше упомянутой нами Эстонии, помимо электронного голосования на выборах в местные органы самоуправления в 2015 году Интернет-голосование было использовано на парламентских выборах (Рийгигогу). При этом был отмечен рекордно высокий процент проголосовавших избирателей.

Голосование через Интернет практику-





ется на выборах в Великобритании, Швейцарии, Канаде, Франции и ряде других стран. Особое внимание следует обратить на тот факт, что используются различные виды электронного голосования. Так, например, в Великобритании электронное голосование осуществляется с помощью социальной карты, мобильного телефона. В таких странах, как Канада, США, Эстония голосование проводится с использованием дисков для электронного голосования. В Швейцарии же электронное голосование ведется с использованием ID-карт.

В отечественной юридической литературе отмечается, что пока «электронная демократия не оказывает существенного влияния на политико-правовую действительность в России». При этом признается, что «ее возможности значительно шире даже известных нам сегодня». В связи с чем «правовая политика должна быть направлена на обеспечение ответственности электронной демократии как одной из форм непосредственной демократии»². По мнению Я.В. Антонова «электронное голосование неразрывно связано с электронной демократией и должно рассматриваться в общей системе постольку, поскольку электронное голосование обеспечивает объективное выявление и фиксацию мнения населения»³.

Центральная избирательная комиссия РФ уже заявляла о том, что ведется работа по законодательной легитимизации интернет-голосования на выборах, в том числе и масштабах страны. «Работа в этом направлении активно ведется, как техническая, так и правовая. В законодательстве необходимо предусмотреть возможность интернет-голосования. Разработка такого законопроекта идет. Но также необходимо понимать и техническую составляющую, которую придется прописывать в проект нормативного акта. Думаем, что на федеральном уровне интернет-голосование будет опробовано в 2021 году на выборах в Государственную Думу, но до этого может быть применено на некоторых региональных выборах»⁴.

Как известно, в качестве эксперимента на региональном уровне электронное голосование уже проводилось. Так, например, в 2008 году в г. Новомосковск Тульской области, в 2009 году в г. Урюпинске Волгоградской области. При этом Интернет-технологии для выявления волеизъявления избирателей не использовались. Голосование проводилось на избирательных участках, с использованием электронных систем голосования двух типов: оптические сканеры, считываю-

щие отметки избирателей на бумажных бюллетенях; сенсорные устройства электронного голосования без бумажного бюллетеня.

Исходя из положительного опыта зарубежных государств по применению удаленного (дистанционного) голосования на выборах с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет, а также результатов апробации электронного голосования в отдельных субъектах Российской Федерации представляется целесообразным законодательно ввести интернет-голосование на выборах в Российской Федерации. Что вовсе не означает их незамедлительного введения уже на предстоящих президентских выборах 2018 года. Как верно отмечает В.В. Вискулова «...стоит, наконец, воздержаться от скоропалительных реформ накануне назначения избирательных кампаний»⁵.

Представляется разумным осуществить переход к Интернет-голосованию поэтапно. Первый этап - выборы в местные органы самоуправления; второй этап - выборы в органы государственной власти субъектов Федерации; третий этап - федеральные органы государственной власти.

Первоначально Интернет-голосование следует провести через выборы в местные органы самоуправления, путем использования смешанной формы голосования. Указанная форма будет сочетать в себе старый и новый способы голосования, то есть сохраняется голосование по бюллетеням и параллельно вводится Интернет-голосование. Для этого будет необходимо внести изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶. В статье 63 данного Закона указано, что «Для участия в голосовании на выборах, референдуме избиратель, участник референдума получает бюллетень». Для узаконения смешанной формы голосования на выборах в органы местного самоуправления данную статью необходимо дополнить положениями о порядке голосования через Интернет. В этих целях, в п. 1 ст. 63 необходимо включить следующее дополнение: «На выборах в органы местного самоуправления участие в голосовании допускается также через Интернет-ресурсы».

Переход к смешанной форме реально может изменить ситуацию с участием избирателей в голосовании на выборах положительную сторону. Так как, что молодые избиратели вероятнее всего предпочитают Интернет-голосование, без посеще-

ния участковых избирательных комиссий. Тогда как граждане старшего поколения воспользуются старым, уже проверенным для них способом, то есть через участковые избирательные комиссии. Хотя не следует полностью исключать голосование через Интернет и избирателей старшего поколения. Среди них тоже имеются активные пользователи Интернет-сети.

Учитывая, что на практике граждане старшего поколения традиционно активно участвуют в голосовании на выборах, вряд ли что изменится в худшую сторону от введения смешанной формы голосования. Отношение же молодых избирателей к выборам существенным образом может измениться, предположительно, в сторону активного участия в голосовании на выборах. Таким образом, произойдет своего рода мобилизация молодых избирателей.

В качестве других положительных моментов введения смешанной формы голосования следует указать оперативный и эффективный способ подсчета результатов Интернет-голосования.

В конечном итоге введение смешанной формы голосования будет способствовать практическому обеспечению одного из основополагающих принципов избирательного права российских граждан – принципа всеобщего избирательного права.

Главная задача при введении электронного голосования заключается в том, чтобы грамотно внедрялись все технические новинки. При этом важно, чтобы каждому избирателю были обеспечены:

- возможность выбора как голосовать (в участковой избирательной комиссии посредством бумажных бюллетеней или Интернет-голосование);
- гарантия защиты от вмешательства в работу системы;
- возможность избирателя убедиться, что поданный им голос не пропал, не «завис» и учтен при подведении общих итогов голосования.

В заключение отметим, что будущее все же за новыми технологиями в избирательном процессе, то есть за Интернет-голосованием.

Литература

1. Караев Р. Ш., Акопян Л. Р. Детерминанты электоральной пассивности в современной России // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 4. — С. 46.
2. Курячая М. М. Гражданин, общество, государство, инновации: современные механизмы взаимодействия: монография. – Краснодар, 2017. — С. 141.
3. Антонов Я. В. Конституционно-правовые перспективы развития электронной демократии в современной России // Российская юстиция. — 2016. — № 12. — С. 2.
4. На выборах в Государственную Думу – 2021 года обкатают интернет-голосование // URL: <https://iz.ru/news/592844> (дата обращения: 16.11.2017).
5. Вискулова В. В. Реформа избирательного законодательства 2016 года: электоральная либерализация или ужесточение? // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 4. — С. 45.
6. СЗ РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

References

1. Karayev R. SH., Akopyan L. R. Determinanty elektoral'noy passivnosti v sovremennoy Rossii // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. — 2017. — № 4. — S. 46.
2. Kuryachaya M. M. Grazhdanin, obshchestvo, gosudarstvo, innovatsii: sovremennyye mekhanizmy vzaimodeystviya: monografiya. – Krasnodar, 2017. — S. 141.
3. Antonov YA. V. Konstitutsionno-pravovyye perspektivy razvitiya elektronnoy demokratii v sovremennoy Rossii // Rossiyskaya yustitsiya. — 2016. — № 12. — S. 2.
4. Na vyborakh v Gosudarstvennyuyu Dumu – 2021 goda obkatayut internet-golosovaniye // URL: <https://iz.ru/news/592844> (data obrashcheniya: 16.11.2017).
5. Viskulova V. V. Reforma izbiratel'nogo zakonodatel'stva 2016 goda: elektoral'naya liberalizatsiya ili uzhestocheniye? // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. — 2017. — № 4. — S. 45.
6. SZ RF. — 2002. — № 24. — St. 2253.

Ларькина Анна Петровна, кандидат юридических наук, доцент, кафедры государственного и административного права ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. П. Огарёва». 430000, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, 68. E-mail: larkina.anna@mail.ru

Larkina Anna, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Department of State and Administrative Law, FGBEU VO "National Research Mordovian State University. N. P. Ogaryov. " 430000, Republic of Modovia, Saransk, ul. The Bolshevik, 68. E-mail: larkina.anna@mail.ru



Легонькова Н. А.

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА В УСТАВАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Legonkova N. A

PROBLEMS OF LIMITATION OF AUTHORITY OF REPRESENTATIVE BODY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE EXECUTIVE-ORGANIZING BODY IN THE COMMITMENTS OF MUNICIPAL FORMATIONS

В статье проанализированы проблемы разграничения в уставах муниципальных образований полномочий между представительным органом муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). На примере муниципальных образований Тюмени, Кургана, Челябинска рассмотрено нормативное закрепление разграничения полномочий представительного органа муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования).

В уставном регулировании на уровне муниципальных образований выявлена проблема детального разграничения полномочий между рассматриваемыми органами.

Ключевые слова: муниципальное образование, вопросы местного значения, органы местного самоуправления, устав муниципального образования, представительный орган муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

The article analyzes the problems of demarcation in the charters of municipalities of the powers between the representative body of the municipality and the local administration (the executive and administrative body of the municipality). On the example of the municipal formations of Tyumen, Kurgan, Chelyabinsk, the normative fixing of the division of powers between the representative body of the municipal formation and the local administration (executive and administrative body of the municipal formation) is considered.

In the statutory regulation at the level of municipalities, the problem of detailed delineation of powers between the bodies in question was identified.

Keywords: municipal formation, local issues, local self-government bodies, the charter of the municipality, the representative body of the municipality, the local administration (executive and administrative body of the municipality).

Устав муниципального образования занимает ведущее место в системе муниципальных правовых актов, является документом комплексного нормативного характера и базовой основой для разработки других муниципальных правовых актов. В данном муниципальном нормативном правовом акте детализируется и

конкретизируется правовой статус органов местного самоуправления и их должностных лиц. В части 2 статьи 43 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) уста-



новлено, что устав муниципального образования является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования. Таким образом, по юридической природе устав муниципального образования – это «местная конституция» для соответствующего муниципального образования.

Частью 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ установлен перечень вопросов, закрепление которых в уставе муниципального образования является обязательным. Одним из таких вопросов является закрепление в уставе муниципального образования наименования и полномочий выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления. Организационно-функциональная составляющая принципа разделения властей на местном уровне выражается в разграничении полномочий между представительным и исполнительным органами местного самоуправления. Как отмечает В.А. Щепачев, «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»¹.

Н.С. Бондарь также подчеркивает важную и весьма сложную в практическом плане проблему разграничения компетенции представительного органа и местной администрации. Он полагает, что необходимо исходить из того, что представительные органы и администрация должны функционировать на принципах разделенной компетенции и поэтому каждый из этих органов должен наделяться законодателем четко обозначенными собственными полномочиями².

Федеральный закон от 06.10.2003 №

¹ Щепачев В.А. Разграничение компетенции между представительным и исполнительными органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12.

² Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.

131-ФЗ для характеристики совокупности прав и обязанностей выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления использует термин «полномочия», однако его определения в статье 2, содержащей понятийно-категориальный аппарат данного федерального закона, не дается. При этом в вышеуказанной статье раскрывается понятие «вопросы местного значения», как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (статьи 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ) определены в статье 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, перечень полномочий которой является открытым и отсылает к иным установленным полномочиям данного федерального закона и уставам муниципальных образований. Кроме того, в части 1.1. вышеуказанной статьи 17, определено, что по вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения, а в случае, предусмотренном частью 3 статьи 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, указанные полномочия могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования и местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) обязательно входят в структуру органов местного самоуправления. Исключительная компетенция представительного органа муниципального образования установлена частью 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Также примеры определения исключительной компетенции представительного органа можно увидеть в нормах градостроительного, налогового, бюджетного законодательства.

Согласно части 3 статьи 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к





его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) согласно части 1 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В связи с этим, можно сделать вывод, что представительный орган муниципального образования и местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) принимают муниципальные правовые акты, на основании установленных полномочий, разграниченных между ними уставами муниципальных образований.

На уровне муниципальных образований разграничение полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц в уставах муниципальных образований вызывает определенные трудности. В настоящее время в целях решения вопросов местного значения, перечисленных в статье 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, около 570 актов федерального законодательства устанавливают полномочия органов местного самоуправления. Федеральный законодатель, определяя в специальных законах «полномочия органов местного самоуправления», в основном не разделяет их между представительным органом местного самоуправления и местной администрацией. Кроме того, законодатель в статье 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ одновременно один и тот же элемент закрепляет и в качестве вопроса местного значения, и в качестве полномочия. Полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц условно могут быть разделены на три группы: 1) положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения); 2) полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в специальных федеральных законах; 3) права органов местного самоуправления, предоставленные им за пределами вопросов местного значения, и переданные государственные полномочия. Так, например, в

Уставе города Тюмени (в редакции от 29.06.2017) к компетенции Тюменской городской Думы отнесены двадцать два полномочия (за исключением компетенции, установленной частью 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ), а также иные полномочия, определенные федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Тюменской области, Уставом города Тюмени. К полномочиям Администрации города Тюмени детально по всем трем вышеуказанным группам отнесены сто пятьдесят восемь полномочий и иные полномочия, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления законодательством Российской Федерации, Тюменской области, а также предусмотренные Уставом города Тюмени и принятыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами данного муниципального образования.

Согласно статье 22 Устава муниципального образования города Кургана к полномочиям Курганской городской Думы отнесены шестьдесят четыре полномочия и иные полномочия, определенные федеральным законодательством и законодательством Курганской области, Уставом города Кургана, а статьей 37 данного Устава, к полномочиям и правам Администрации города Кургана отнесены – восемьдесят два.

На основании статьи 25 Устава города Челябинска Челябинская городская Дума (за исключением компетенции, установленной частью 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ) обладает сорока семью полномочиями и осуществляет иные полномочия, определяемые федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними Уставом (Основным Законом) Челябинской области, законами Челябинской области, Уставом. Администрация города Челябинска обладает семьюдесятью полномочиями и осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами Челябинской области и принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами города Челябинска.

Проанализировав редакции трех уставов муниципальных образований, можно сделать вывод, что механизм и критерии разделения полномочий представительного органа местного самоуправления и местной администрации определяются органами вышерассмотренных муниципальных образований самостоятельно и, исходя из практики уровня местного пра-

вотворчества. Таким образом, на практике в уставах муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц чаще всего закрепляются в достаточно общем виде. В настоящее время разграничение полномочий представительного и исполнительного органов местного самоуправления не вполне реализовано в законодательстве и является задачей на перспективу.

Подводя итог, можно сделать заключение, что законодатель не регулирует процесс разделения полномочий представительного органа местного самоуправле-

ния и местной администрации (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Конкретный объем полномочий, рассматриваемых органов местного самоуправления, сейчас определяется муниципальными образованиями самостоятельно и является главной проблемой уставного регулирования на уровне муниципальных образований, требующей дальнейшей планомерной работы по детальному разделению полномочий органов местного самоуправления в нормах федеральных, региональных законов и подзаконных актов.

Литература

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. - М.: Норма, 2008. - 592 с.
2. Щепачев В.А. Разграничение компетенции между представительным и исполнительными органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007 г. № 12.

References

1. Bondar' N.S. Mestnoye samoupravleniye i konstitutsionnoye pravosudiye: konstitutsionalizatsiya munitsipal'noy demokratii v Rossii. - M.: Norma, 2008. - 592 s.
2. Shchepachev V.A. Razgranicheniye kompetentsiy mezhdru predstavitel'nym i ispolnitel'nym organom mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2007 g. № 12.

Легонькова Наталья Александровна, доцент кафедры теории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинске, пр. В.И. Ленина, 76. E-mail: natasha_leg@mail.ru

Legonkova Natalia, Associate Professor of the Department of State and Law Theory, Constitutional and Administrative Law of the South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, pr. VI. Lenin, 76. E-mail: natasha_leg@mail.ru





УДК 342.7 + 342.5

Колосова Т. Е.

К ВОПРОСУ О ФОРМАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООЩИТНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Kolosova T. E.

TO THE ISSUE OF THE FORMS OF INTERACTION BETWEEN STATE AND CIVIL SOCIETY IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE'S HUMAN RIGHTS FUNCTION

Статья посвящена анализу форм взаимодействия государства и гражданского общества в реализации правозащитной функции государства. К первой форме такого взаимодействия автор относит деятельность советов по правам человека при органах государственной власти. В статье отмечается их роль в формировании правозащитной политики государства. В качестве второй формы взаимодействия государства и гражданского общества автор рассматривает институт уполномоченных по правам человека, который призван оперативно разрешать наиболее острые проблемы, связанные с конкретными случаями нарушений прав человека. Анализируя вопрос о взаимодействии государства и некоммерческих правозащитных организаций, автор акцентирует внимание на проблеме снижения зависимости таких организаций от иностранного финансирования. Ну и, наконец, в качестве еще одной формы взаимодействия государства и гражданского общества автор называет деятельность адвокатуры и нотариата как особых формирований, участвующих в реализации правозащитной функции государства, которым оно делегирует часть своих полномочий в указанной сфере.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, правозащитная функция государства, гражданское общество, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, уполномоченный по правам человека, некоммерческие правозащитные организации, адвокатура, нотариат.

The article analyzes the forms of interaction between state and civil society in implementing human rights functions of the state. As a first form of this interaction, the author mentions the activities of the councils on human rights, functioning under the state authorities. The article notes their role in shaping human rights policies of the state. As a second form of interaction between state and civil society, the author examines the institution of commissioners for human rights, which aims to quickly resolve the most urgent problems connected with specific cases of human rights violations. Analyzing the interaction between state and non-profit human rights organizations, the author focuses on the problem of reducing the dependence of such organizations from foreign funding. And finally, as yet another form of interaction between the state and civil society the author describes the activities of advocacy and notariate as special

52



institutions involved in the implementation of the human rights functions of the state, which it has delegated some of its powers in this area.

Keywords: *the rights and freedoms of man and citizen, the state's human rights function, civil society, the Presidential Council for the Development of Civil Society and Human Rights, the Commissioner for Human Rights, noncommercial human rights organizations, advocacy, notariate.*

Выделение в системе функций государства правозащитной функции является сравнительно новым явлением для отечественной теории права и государства. Между тем, именно правозащитная функция государства в современных условиях приобретает особую значимость и выходит на одно из ведущих мест в системе функций современного российского государства.

При этом очевидным и не нуждающимся в дополнительном обосновании представляется нам тезис о том, что эффективная реализация государством его правозащитной функции возможна только в условиях тесного и конструктивного взаимодействия с институтами гражданского общества. Данный тезис находит понимание и поддержку как среди представителей правовой доктрины, так и у высших должностных лиц государства.

Как отмечается в юридической литературе, препятствия, возникающие на пути осуществления прав, свобод и законных интересов, обусловлены различными факторами, однако на данные вызовы у государства всегда должен найтись ответ, заключающийся не только в наделении соответствующими полномочиями органов государственной власти, но и в признании действительности негосударственных, общественных структур, организаций, способствующих упорядочению отношений в данной сфере¹.

Близкую по духу позицию по данному вопросу занимает и Президент России В.В. Путин, по мнению которого «правозащитным институтам и государству необходимо совместно работать над тем, чтобы базовые права неукоснительно соблюдались, чтобы люди реально ощущали уверенность в своей социальной защищённости»².

В этой связи особую актуальность приобретает вопрос о формах взаимодействия государства и гражданского общества в сфере реализации правозащитной функции государства.

Важнейшей формой такого взаимодействия, призванной осуществлять координацию усилий государственных органов и формирований гражданского общества в правозащитной сфере, являются советы по правам человека, функционирующие при различных органах госу-

дарственной власти, состоящие из наиболее авторитетных и уважаемых правозащитников, журналистов, представителей общественных организаций.

Наиболее ярким примером реализации данной формы взаимодействия государства и гражданского общества является Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Совет является консультативным органом при главе государства, призванным оказывать ему содействие в реализации его конституционных полномочий в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

К основным задачам Совета отнесены систематическое информирование Президента Российской Федерации о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина; организация проведения экспертизы проектов федеральных законов для определения их соответствия целям развития гражданского общества, защиты прав и свобод человека и гражданина; подготовка предложений по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и иными структурами гражданского общества, разработки технологий учета общественных инициатив при формировании государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; содействие правовому просвещению населения путем активного взаимодействия с представителями средств массовой информации и др.

В современных условиях Совет становится реальным субъектом формирования государственной правозащитной политики государства, а также площадкой, на которой открыто обсуждаются наиболее острые вопросы, связанные с обеспечением защиты прав и человека и гражданина в самых различных сферах: социальной, трудовой, избирательной, охраны окружающей среды и др. Заседания Совета, проводимые с участием Президента РФ получают широкое освещение в средствах массовой информации и становятся





ся предметом живого обсуждения общест-венности.

В качестве второй формы взаимодействия государства и гражданского общества в сфере защиты прав и свобод человека может быть назван институт уполномоченного по правам человека. Впервые получивший реализацию в нашей стране в виде Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, за последнее десятилетие данный институт получил существенное развитие в виде институтов региональных уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка, защите прав предпринимателей на федеральном и региональном уровнях.

И если основное назначение советов по правам человека сводится к формированию правозащитной политики государства, то институт уполномоченного по правам человека, прежде всего, предназначен для реализации прав и свобод отдельных граждан, разрешению конкретных ситуаций, связанных с нарушением прав человека.

Важнейшую роль во взаимодействии с институтами государства в области защиты прав человека играют правозащитно-ориентированные некоммерческие организации, деятельность которых, по нашему мнению может быть отнесена к самостоятельной форме взаимодействия государства и гражданского общества в рассматриваемой сфере. Так, по данным, приведенным в докладе Уполномоченного по правам человека за 2016 год, на конец 2016 года в России насчитывалось 225 215 зарегистрированных некоммерческих организаций, которые осуществляют деятельность в правозащитной, экологической, национально-культурной, образовательной и других сферах общественных отношений. Неуклонно увеличивается количество молодежных правозащитных объединений, которые требуют особых подходов во взаимодействии с государственными органами, учитывая присущую молодым людям стилистику общения и менталитет³.

Важнейшая проблема в указанной сфере связана с необходимостью снижения зависимости отечественных некоммерческих правозащитных организаций от иностранного финансирования. Решение данной проблемы видится в формировании государственной системы поддержки таких общественных организаций посредством распределения грантов из средств федерального и региональных бюджетов. При этом полагаем, что для достижения искомого результата – фор-

мирования эффективной системы взаимодействия государства с некоммерческими организациями в сфере защиты прав человека, формы и методы распределения такой поддержки, а также направления расходования некоммерческими организациями полученных от государства средств должны быть максимально прозрачны и понятны для общест-венности.

В отличие от правозащитных некоммерческих организаций, деятельность ряда формирований гражданского общества в части установления набора форм и средств защиты прав и свобод человека и гражданина детально регламентирована законодательством. Более того, данным формированиям гражданского общества, статус которых закреплен Конституцией и федеральным законодательством, признавая их особое место и роль в правозащитной деятельности, государство делегирует часть своих полномочий в указанной сфере. Речь идет о таких базовых с точки зрения их правозащитной функции институтах гражданского общества как адвокатура и частный нотариат.

Согласно п. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁴, адвокатура является институтом гражданского общества, который не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, целью которого является оказание квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию. При этом в п. 3 ст. 3 данного Закона заложены основополагающие принципы взаимодействия адвокатуры и государства. Так, органы государственной власти призваны обеспечивать гарантии независимости адвокатуры, осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в случаях, предусмотренных законодательством, при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи.

Институт нотариата, в отличие от адвокатуры, имеет двойственную частно-публичную природу, так как действующее законодательство предполагает нотариальную деятельность двух видов субъектов: государственных и частных нотариусов. В то же время, их статус в сфере осуществления правозащитной деятельности един. Так, в письме Минюста России от 13 августа 2014 года № 16-71832 гово-

рится, что «нотариат в Российской Федерации осуществляет публично-правовые функции, призван обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации и осуществляет свою деятельность не в экономической сфере, а в сфере защиты прав и законных интересов»⁵.

Таким образом, к основополагающим формам взаимодействия гражданского общества и государства в сфере реализации правозащитной функции последнего могут быть отнесены:

1) советы по правам человека, функционирующие при различных органах государственной власти, основной задачей

которых является участие в формировании государственной правозащитной политики, а также актуализация наиболее острых и системных проблем в правозащитной сфере;

2) институт уполномоченных по правам человека, призванный оперативно реагировать на конкретные случаи нарушения прав и свобод;

3) правозащитные некоммерческие организации, при поддержке государства осуществляющие деятельность по защите прав отдельных групп граждан или конкретной сферы их прав и свобод;

4) адвокатура и нотариат как уникальные формирования гражданского общества, которым государство делегирует часть своих полномочий в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Литература

1. См.: Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. – М.: Инфра-М, Норма, 2010. – С. 155–165.
2. Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 30.10.2017 // Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/events/meetings/read/14/> (дата обращения: 21.11.2017).
3. См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // Рос. газ. – 2017. – 17 мая.
4. Рос. газ. – 2002. – 5 июня.
5. Разъяснения по ряду вопросов в сфере нотариата: письмо Минюста России от 13.08.2014 № 16-71832 // Нотариальный вестник. – 2014. – № 10.

References

1. Sm.: Malko A. V., Subochev V. V., Sheriev A. M. Prava, svobodi i zakonnie interesi: probl'emi iuridicheskogo obespecheniya [Rights, freedoms and legitimate interests: problems of legal support]. M.: Infra-M, Norma, 2010. P. 155–165.
2. Stenogramma zasedaniya Soveta pri Prezidente RF po razvitiyu grazhdanskogo obshhestva i pravam cheloveka 30.10.2017 [The transcript of the meeting of the presidential Council of the Russian Federation on development of civil society and human rights 30.10.2017] // Ofitsial'nyj sajt Soveta pri Prezidente RF po razvitiyu grazhdanskogo obshhestva i pravam cheloveka [The official website of the Council under RF President on development of civil society and human rights]. URL: <http://president-sovet.ru/events/meetings/read/14/> (date of access: 21.11.2017).
3. Sm.: Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii za 2016 god [The report of the Commissioner for human rights in the Russian Federation for 2016] // Rossiyskaya Gazeta [Russian newspaper]. 2017. May 17.
4. Rossiyskaya Gazeta [Russian newspaper]. 2002. June 5.
5. Raz'yasneniya po ryadu voprosov v sfere notariata: pis'mo Minyusta Rossii ot 13.08.2014 № 16-71832 [Clarification on a number of issues in the sphere of notary: the Letter from the Ministry of Justice of Russia dated 13.08.2014 No. 16-71832] // Notarial'nyj vestnik [Notary Bulletin]. 2014. № 10.

КОЛОСОВА Татьяна Евгеньевна, ассистент кафедры «Гражданское право и процесс» Юридического института Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых. 600000, г. Владимир, ул. Студенческая, д. 8. E-mail: tat1892@yandex.ru.

KOLOSOVA Tatiana, assistant of Civil Law and Procedure Department of Law Institute of Vladimir State University named after A. G. and N. G. Stoletovs. 8 Studencheskaya Str., Vladimir, Russia, 600000. E-mail: tat1892@yandex.ru.





УДК 346.7:656 + 656.08

Полякова С. В., Дунаева О. Н.

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ УЧАСТНИКОВ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Polyakova S. V., Dunaeva O. N.

COMPARATIVE CHARACTERISTIC OF SECURITY OF PARTICIPANTS OF ROAD TRAFFIC IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

В статье рассматриваются современные тенденции в обеспечении безопасности участников дорожного движения в зарубежных странах (США, Великобритания, Германия, Франция, Эстония и др.). На основе сравнительного анализа методов и инноваций, внедряемых в практику обеспечения безопасности дорожного движения, выделяются ключевые позиции, повышающие эффективность в данной сфере. Констатируется, что современная государственная политика зарубежных стран, направленная на «предупреждение» нарушений, что служит базовой основой безопасности участников дорожного движения.

Ключевые слова: Безопасность дорожного движения, участники дорожного движения, предупреждение правонарушений.

The article considers modern trends in ensuring the safety of road users in foreign countries (USA, Great Britain, Germany, France, Estonia, etc.). Based on a comparative analysis of methods and innovations introduced into the practice of road safety, key positions are highlighted that increase efficiency in this area. It is stated that the modern state policy of foreign countries is aimed at «preventing» violations, which serves as the basic basis for the safety of road users.

Keywords: Road safety, road users, prevention of offenses.

56

Теория государства
и права



Все мировое сообщество обеспокоено неоправданно высоким уровнем дорожно-транспортных происшествий (ДТП), последствия которых выражаются в ущербе здоровью людей трудоспособного возраста, утрате человеческих жизней, в том числе и детей, экономическому ущербу, урону благосостояния и качества жизни общества.

Признавая необходимость консолидации сил мирового сообщества в преодолении проблем обеспечения безопасности дорожного движения, в 2011 году Генеральной Ассамблеей ООН был провоз-

глашен глобальный план «Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения 2011—2020 годов» [1]. По данным «Доклада о состоянии безопасности дорожного движения в мире» представленного Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в 2015 году, на основании мониторинга 180 стран мира, констатируется, что, несмотря на достижение стабилизации в сфере безопасности дорожного движения, в результате ДТП ежегодно погибает около 1,25 миллиона человек, около 50 млн. человек получают ранения разной степени тяже-

сти. Дорожно-транспортный травматизм обходится странам в 518 млрд. долл. в год, что составляет в среднем от одного до двух процентов их ВВП. По оценкам экспертов, если в ближайшее время не будут предприняты решительные шаги по улучшению ситуации на дорогах, то к 2020 году в этих странах количество смертей в результате ДТП возрастет на 80 %.

Анализ данных показывает, что страны, где наблюдаются наибольшие успехи в снижении количества ДТП и смертности в их результате, добились этого благодаря улучшению трех ключевых позиций: 1) обеспечению исполнения законодательства; 2) повышению безопасности дорог; 3) улучшению конструкторских качеств, повышающих пассивную безопасность транспортных средств.

Опыт ряда стран с развитой автомобилизацией, таких, как Австралия, Великобритания, Канада, США, Скандинавские страны, большинство стран континентальной Европы, доказывает, что снизить уровень аварийности и избежать колоссальных социальных и экономических потерь можно, сконцентрировав усилия в четырех магистральных направлениях:

- законодательная основа по организации дорожного движения должна быть гибкой и адекватной современным условиям развития;

- своевременное совершенствование дорожной инфраструктуры — качество дорожного покрытия, соответствующее назначению дороги; обустройство пешеходных переходов; необходимое количество парковок;

- улучшение конструкторских качеств транспортных средств, облегчающих процесс вождения и повышающих пассивную безопасность;

- особое внимание уделять пропаганде безопасного движения, способствовать вовлеченности населения в соблюдение правил дорожного движения, наглядно показывать людям, к чему приводят нарушения ПДД.

К настоящему времени на международном уровне, в рамках ООН действуют правовые акты, непосредственно устанавливающие мировые стандарты дорожного движения и его безопасности. Прежде всего, это Международная конвенция о дорожном движении вместе с Протоколом о дорожных знаках и сигналах, принятых на Конференции Объединенных Наций по дорожному и автомобильному транспорту в Женеве 19 сентября 1949 года. Ныне этот правовой акт действует лишь частично. Конвенция о дорожном движении, принятая в Вене

1968 г. (с поправками от 3 марта 1992 г.) установила общие правила дорожного движения.

Наибольший пакет европейских правовых актов был принят на Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ) 5 июня 2002 года, который включает ключевые рекомендации по безопасности дорожного движения в виде резолюций: об обучении водителей; о ремнях безопасности; о мерах, требуемых для улучшения дорожного движения в ночное время; о мерах улучшения неотложной помощи в дорожном движении; о внедрении и использовании ремней безопасности на задних сидениях автомобилей и более безопасной перевозке детей и взрослых; о рекламе, противоречащей целям дорожной безопасности; о децентрализованной политике дорожной безопасности; о грузовиках и безопасности дорожного движения; об употреблении спиртных напитков как факторе в дорожных происшествиях; о вождении в погодных условиях плохой видимости; заключения о снижении скорости; о велосипедистах; об уязвимых пользователях дорогами — пешеходах; об уязвимых пользователях — водителях мопедов и мотоциклистах; о распространении информации по дорожной безопасности; о путях влияния на поведение людей ради повышения безопасности [6]. Эти рекомендации обязательны для стран ЕС, они должны быть в безусловном порядке отражены в национальном законодательстве.

На современном этапе действующие международные правовые акты о дорожном движении имеют определенную систему, которую можно представить в виде трех блоков: 1) на международном уровне действуют правовые акты, непосредственно устанавливающие мировые стандарты дорожного движения и его безопасности, распространяющиеся на все страны мирового сообщества; 2) законодательные акты, действующие в рамках союзов государств (ЕС, СНГ, ШОС); 3) национальное законодательство.

Правовое регулирование дорожного движения, его безопасности в зарубежных странах осуществляется по-разному. Например, в Болгарии, Дании, Испании, Украине, Финляндии закон о дорожном движении является единственным законом, регулирующим отношения в этой сфере. Как отмечает профессор В. И. Майоров: «Существующие между государствами различия предопределяются лишь степенью осознания обществом причин возникновения правонарушений в сфере безопасности дорожного движе-





ния как особого социального явления, а также качеством работы государства и общества по устранению негативных социальных проявлений [5].

В Германии отдельно действует, кроме основного закона «О безопасности дорожного движения», «Закон о нарушениях правил дорожного движения», Кодекс положений о допуске к дорожному движению (водительские удостоверения, банк данных о зарегистрированных нарушениях) и транспортных средств (требования по экологии, регистрация, официальное утверждение). Система дорожных штрафов изложена в Каталоге штрафов, в котором детально регламентированы всевозможные нарушения, которые только можно встретить во время движения на дороге.

В Швеции отдельные законы регулируют: серьезные нарушения Правил дорожного движения (вождение транспортных средств в нетрезвом состоянии и вождение без водительского удостоверения); порядок подготовки водителей и изъятия водительских удостоверений; основные требования, касающиеся автошкол; штрафы за нарушение правил стоянки; принудительную эвакуацию транспортных средств; перевозку опасных грузов; штрафы за превышение максимально допустимого веса.

В Эстонии приняты законы отдельно в отношении каждого вида транспорта (общественного, грузового и т. д.), а также закон о дорогах. Отдельными законами также регулируются: нарушения норм административного права; страхование на транспорте; ответственность владельцев или администраторов дорог и участников дорожного движения за содержание, эксплуатацию и охрану дорог, а также стоянку ТС.

Примечательно, что по заказу Департамента шоссейных дорог Эстонии в 2012 году Хаапсалуским колледжем Таллиннского университета было разработано методическое руководство для преподавателей автошкол на основе инновационных педагогических технологий, формирования компетенций водителя, в которых основной компетенцией является именно нацеленность на формирование психологической установки на безопасное вождение и повышение уровня правосознания. Результат — в Эстонии значительно снизилось количество ДТП среди стран прибалтийского региона.

Одним из трех самых приоритетных направлений деятельности в системе государственного управления Французской Республики является обеспечение безо-

пасности дорожного движения. Во Франции нормативно-правовая система в сфере безопасности дорожного движения представлена главенствующим документом — Правилами дорожного движения (ПДД) в пяти томах, которые включают Правила содержания и технического обслуживания автодорог, ведомственную инструкцию по дорожным знакам и сигналам, а также Уголовный кодекс.

К 2001—2002 годам во Франции сложилась опасная обстановка «безнаказанности», при которой значительная часть водителей постоянно пренебрегала ПДД. В связи с этим в числе основных направлений деятельности государства в области повышения безопасности дорожного движения были определены меры по усилению контроля и ужесточению мер наказания за нарушения ПДД [3].

Опыт Франции по внедрению при надзоре за дорожным движением специальных технических средств автоматической фиксации правонарушений (далее — ТСАФ) представляет особый интерес, поскольку применение ТСАФ наряду с иными эффективными мерами (ужесточением санкций за грубые нарушения правил дорожного движения (далее — ПДД), повышением уровня подготовки водителей, конструктивной безопасности автомобилей и др.) за сравнительно короткое время позволило существенно снизить аварийность и гибель людей на дорогах Франции. В результате осуществленных комплексных мер за период с 2001 по 2015 год удалось снизить число погибших в ДТП в 2,5 раза (с 8 160 до 3 268).

Кроме того, во Франции применяются следующие меры по предупреждению рецидива правонарушений:

– высокий уровень штрафных санкций, например, за превышение установленной скорости до 20 км/ч предусмотрен штраф в размере 135 евро; за превышение скорости свыше 50 км/ч — 1 500 евро с лишением права управления ТС сроком до 3 лет;

– ужесточение санкций при рецидиве правонарушений (рецидивом считается повторное нарушение ПДД в течение трех лет). Так, при повторном нарушении ПДД (четвертой категории) штраф может повыситься со 135 до 750 евро (налагается судом). При рецидиве нарушений ПДД (пятой категории) предусмотрена безальтернативная конфискация ТС, а также лишение свободы;

– балльная система фиксации нарушений ПДД. В случае если до истечения двух лет у водителя не остается баллов (исначально присваивается 12 баллов), то он

лишается права управления ТС сроком на шесть месяцев;

– сложная процедура получения права управления ТС после окончания срока лишения (сдача теоретического и практического экзаменов; прохождение медицинской и психофизиологической экспертизы).

Обращает на себя внимание тот факт, что в целях повышения безопасности дорожного движения, для достижения соблюдения ПДД пользователями дорог в зарубежных странах применяются различные способы воздействия (технические, электронные, информационные, социально-психологические, экономические). В первую очередь, основной акцент в зарубежном законодательстве делается на внушительную материальную ответственность за нарушения правил дорожного движения, что само по себе является сдерживающим фактором в поведении людей: крупные денежные штрафы, конфискация автотранспортных средств, лишение водительских прав, соотношение количества и серьезности нарушений к плате за обязательную годовую страховку автомобиля (ЕС, США). Существуют и другие экономические регуляторы «поощрения — наказания», закрепленные законодательно.

В Германии, если водитель набирает за год штрафные очки за допущенные нарушения правил дорожного движения, сумма его страховки, которая составляет до 1000 евро, увеличивается еще на 500 евро, на второй год — на 1000 евро, на третий — на 2000 евро. При среднестатистической зарплате в 3000 — 6000 евро — это очень существенные траты, поэтому некоторые из нарушителей вынуждены целый год не пользоваться автомобилем, чтобы не платить тройную цену за страховку.

В последние годы в законодательстве ряда стран появились новые определения составов дорожных правонарушений. Прежде всего, это касается ведения телефонных разговоров при управлении транспортным средством. Полностью запрещены телефонные разговоры за рулем в Австралии и Швейцарии, а в Бельгии и Кении, кроме внушительного штрафа, за это правонарушение предусмотрено тюремное заключение.

В некоторых странах запрещается курение за рулем, так в Великобритании с 1 января 2007 года действует закон, устанавливающий штраф за курение во время управления автомобилем в размере 30 фунтов. В большинстве государств законодательно приравнивают вождение ав-

томобиля в состоянии наркотического опьянения к управлению автомобилем в состоянии алкогольного опьянения (Белоруссия, Великобритания, Германия, Испания, США, Украина, Финляндия, Франция).

Вождение автомобиля в состоянии алкогольного опьянения строго наказывается во всех странах, но тюремное заключение на несколько месяцев предусмотрено не в странах третьего мира, а, наоборот, — в демократичной Западной Европе. Например, в Великобритании за это предусмотрено 6-месячное тюремное заключение водителя при условии, что тот не попал в ДТП, и лишение лицензии на вождение на один год. А если по его вине случилась авария с пострадавшими, закон предусматривает тюремное заключение сроком до 14 лет, и штраф в размере 5 тыс. фунтов. Аналогичные наказания предусмотрены для водителей, находящихся за рулем под воздействием наркотических средств.

В европейском законодательстве уже длительное время введен и такой состав правонарушений, как агрессивное вождение. На специальной конференции, посвященной этой проблеме (Канада 2000) впервые было предложено такое определение этого понятия: «Поведение за рулем является агрессивным, если оно преднамеренно ведет к увеличению риска столкновения, либо мотивировано раздражительностью, нетерпимостью, враждебностью или попыткой сэкономить время за счет других участников движения». Обычно под агрессией на дорогах подразумевается последовательное нарушение сразу нескольких правил, что является потенциально опасным для возникновения ДТП (маневрирования, объезд стоящих в заторе транспортных средств по встречной полосе, езда по обочине дороги, по тротуару, а также другие нарушения, когда водитель проявляет явное неуважение к остальным участникам движения). Штрафы за подобный проступок устанавливаются значительно выше, чем за другие нарушения, а при повторном лихачестве предусмотрено лишение водительских прав сроком до одного года (Германия, Дания, Латвия и др.).

Усовершенствование системы контроля над поведением водителей, в целях предотвращения ДТП, включает «электронные новшества», например, блокируется «алкозамками» зажигание, если уровень алкоголя у водителя превышает норму (0,2) промилле (в разных странах от 0,2 до 0,5 промилле); осуществляется зональное ограничение скоростного режи-





ма (30—50 км/ч), использование принудительных средств остановки транспортного средства. И наоборот, устраняются необоснованные препятствия для движения пешеходов; пресекается агрессивное поведение на дорогах.

Большая часть ДТП совершается водителями с небольшим стажем вождения [4]. Именно поэтому основное влияние на соблюдение безопасности дорожного движения во многих странах заложено в процесс подготовки водителей (двухэтапное получение водительского удостоверения); а также предоставление возможности совершенствования мастерства в первые три года самостоятельного вождения (например, программа «Safe-netplus» с 2005г. в Германии).

Специальные информационные таблички на дорогах ЕС заранее сообщают о наличии впереди автоматических приборов фото-видеофиксации, так как основная цель не «поймать и оштрафовать», а заставить водителей притормозить на опасных участках дороги. На ведущих автотрассах наблюдение ведется с вертолетов и дирижаблей, на дорогах установлены информационные таблички: «эта трасса контролируется с воздуха», что в первую очередь также работает на предупреждение, стимулирует к соблюдению безопасного режима вождения.

Многие зарубежные страны (Швеция, Норвегия и др.) идут по пути кодификации актов о дорожном движении, которое рассматривается как совокупность широких общественных отношений. Это не только требования к стандарту и качеству дорог, их инфраструктуре, дорожному сервису, что позволяет обеспечивать высокий уровень безопасности участников дорожного движения всеми задействованными структурами и ведомствами. Конкретным примером разработки эффективной стратегии в области обеспечения безопасности дорожного движения может служить опыт Швеции. В рамках национальной стратегии, ответственность за ДТП была поделена между проектировщиками и создателями дорожной инфраструктуры, производителями транспортных средств, полицией и пользователями дорог (водителями, пешеходами, велосипедистами и др.) [7].

Положительная динамика снижения всех показателей аварийности в зарубежных странах объясняется высокой эффективностью системы государственного управления обеспечения безопасности дорожного движения, которая отражает степень защищенности его участников от ДТП и их последствий. Здесь уместно за-

метить, что в отличие от России, где некоторая часть правозащитников, можно сказать, стоит «на страже» прав и законных интересов нарушителей, в зарубежных странах огромное внимание уделяется созданию условий по обеспечению эффективной защиты законопослушных участников дорожного движения от противоправных посягательств [8].

Согласно результатам русско-норвежского кросс-культурного исследования (Норвегия относится к странам с низким уровнем аварийности) в России более легкомысленно относятся к вопросам безопасности в дорожном движении: водители «чаще превышают скорость в городской черте, реже снижают скорость в плотно населенных районах и на пешеходных переходах, а также вблизи детских площадок, не всегда используют детские автокресла, игнорируют ремни безопасности; пассажиры садятся в автомобиль с ненадежным водителем (например, имеющим небольшой опыт вождения; находящимся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, и др.). Водители и пешеходы сами признаются в недостаточном знании ПДД [2].

Современная Россия значительно уступает по многим показателям эффективности в сфере обеспечения безопасности участников дорожного движения, другим странам с таким же высоким уровнем автомобилизации. Постановка проблемы актуализирует поиск резервов и эффективных методов, скрытых в «пробелах безопасности» участников дорожного движения в России, очевидно, что таких «пробелов» достаточно много.

Сравнительная характеристика некоторых параметров в сфере обеспечения безопасности участников дорожного движения, позволяет сделать следующие выводы:

1. Постоянно осуществляемый в зарубежных странах мониторинг, анализ и обмен опытом позволил выделить ряд эффективных методов обеспечения безопасности участников дорожного движения. Совершенствование законодательства, осуществление дифференцированного анализа, широкое применение знаний и достижений других наук в планировании ряда мер по устранению причин ДТП обеспечивает системный подход в обеспечении безопасности дорожного движения.

2. Изучение позитивного опыта развитых зарубежных стран и его интеграция — один из путей совершенствования сферы безопасности дорожного движения в Российской Федерации, которое, в

конечном счете, направлено на повышение степени защищенности жизни и здоровья участников дорожного движения.

3. Повышение эффективности в данной сфере следует искать в ключевых факторах, обозначенных выше в международных резолюциях: 1) законодательная основа по организации дорожного движения должна быть гибкой и адекватной современным условиям развития; 2) своевременное совершенствование дорожной инфраструктуры; 3) улучшение конструкторских качеств транспортных средств, облегчающих процесс вождения и повышающих пассивную безопасность;

4) системная пропаганда безопасности дорожного движения среди всех слоев населения.

4. Необходимо изменение «вектора безопасности», где внедрение инновационных методов, направлено в первую очередь на «предупреждение» ДТП, что способствует снижению правонарушений и стимулируют граждан на соблюдение ПДД, эта «современная доктрина БДД» далеко выходит за рамки распространенного в нашей стране основного (практически единственного) принципа — «повышение выявляемости» правонарушений и неотвратимости наказания.

Литература

1. Глобальный план осуществления Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения 2011–2020 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/russia.pdf (дата обращения 20.07.2017).
2. Гранская В. Ю. Кросс-культурное сравнение отношения к безопасности, оценка риска и рискованного поведения на дорогах российских и норвежских водителей / В. Ю. Гранская, Р. Клемпе, Т. Рандмо // Вестн. СПбГУ. – Сер. 12 – 2012. – № 3. – С. 124.
3. Дымберов, А. Д. О правовом регулировании деятельности по надзору за дорожным движением с использованием специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме, во Французской Республике / А. Д. Дымберов // Науч. портал МВД. – 2017. – № 2. – С. 129.
4. Калюжный, Ю. Н. Отдельные аспекты профилактики нарушений дорожно-транспортной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел / Ю. Н. Калюжный, Е. Г. Капустина // Науч. портал. – 2016. – № 2. – С. 87–92.
5. Майоров, В. И. Формирование партнерства в деятельности полиции / В. И. Майоров // Вестн. Урал. юрид. ин-та МВД России. – 2014. – № 4. – С. 27.
6. Мачульская, И. Г. Правовое регулирование и организация дорожного движения: зарубежный опыт / И. Г. Мачульская // Аналит. вестн. Совета Федерации РФ. – 2006. – № 15. – С. 10–13.
7. Тимакова, В. В. Некоторые аспекты международного опыта в обеспечении безопасности дорожного движения / В. В. Тимакова // Вестн. Воронеж. ин-та ГПС МЧС России. – 2012. – № 2 (3). – С. 36–39.
8. Якимов, А. Ю. Формирование административно-наказательной политики: концептуальная основа // Административ. право и процесс. – 2006. – № 2. – С. 27.

References

1. Global'nyy plan osushchestvleniya Desyatiletiya deystviy po obespecheniyu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya 2011–2020 [Elektronnyy resurs]. – URL: http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/russia.pdf (data obrashcheniya 20.07.2017).
2. Granskaya V. YU. Kross-kul'turnoye sravneniye otnosheniya k bezopasnosti, otsenka riska i riskovannogo povedeniya na dorogakh rossiyskikh i norvezhskikh voditeley / V. YU. Granskaya, R. Klempe, T. Randmo // Vestn. SPbGU. – Ser. 12 – 2012. – № 3. – S. 124.
3. Dymberov, A. D. O pravovom regulirovanii deyatel'nosti po nadzoru za dorozhnym dvizheniyem s ispol'zovaniyem spetsial'nykh tekhnicheskikh sredstv, rabotayushchikh v avtomaticheskom rezhime, vo Frantsuzskoy Respublike / A. D. Dymberov // Nauch. portal MVD. – 2017. – № 2. – S. 129.
4. Kalyuzhnyy, YU. N. Otdel'nyye aspekty profilaktiki narusheniy dorozhno-transportnoy distsipliny sotrudnikami organov vnutrennikh del / YU. N. Kalyuzhnyy, Ye. G. Kapustina // Nauch. portal. – 2016. – № 2. – S. 87–92.
5. Mayorov, V. I. Formirovaniye partnerstva v deyatel'nosti politsii / V. I. Mayorov // Vestn. Ural. yurid. in-ta MVD Rossii. – 2014. – № 4. – S. 27.
6. Machul'skaya, I. G. Pravovoye regulirovaniye i organizatsiya dorozhnogo dvizheniya: zarubezhnyy opyt / I. G. Machul'skaya // Analit. vestn. Soveta Federatsii RF. – 2006. – № 15. – S. 10–13.
7. Timakova, V. V. Nekotoryye aspekty mezhdunarodnogo opyta v obespechenii bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya / V. V. Timakova // Vestn. Voronezh. in-ta GPS MCHS Rossii. – 2012. – № 2 (3). – S. 36–39.



8.Yakimov, A. YU. Formirovaniye administrativno-nakazatel'noy politiki: kontseptual'naya osnova // Administrativ. pravo i protsess. –2006. – №2. – S. 27

ПОЛЯКОВА Светлана Владимировна, преподаватель кафедры управления и права Южно-Уральского государственного университета. 454080, Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail.: vip.polyakovasv@mail.ru

ДУНАЕВА Ольга Николаевна, преподаватель кафедры управления и права Южно-Уральского государственного университета. 454080, Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail.: vip.polyakovasv@mail.ru

POLYAKOVA Svetlana, lecturer of Management and Law Department South-Urals State University (NRU), 76, Lenin ave., Chelyabinsk, Russia, 454080. E-mail: vip.polyakovasv@mail.ru

DUNAeva Olga, lecturer of Management and Law Department South-Urals State University (NRU), 76, Lenin ave., Chelyabinsk, Russia, 454080, E-mail: dunaevaon@gmail.com



Лебедев В. А.

ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ ПОЯВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1990-2000 Г.Г.)

Lebedev V. A.

THE REASONS AND CONDITIONS FOR THE EMERGENCE OF THE INSTITUTION OF THE PLENIPOTENTIARY REPRESENTATIVE OF THE PRESIDENT IN THE RUSSIAN FEDERATION (1990-2000)

В статье рассматриваются в историческом плане становление и развитие института полномочного представителя Президента Российской Федерации. Исследуя причины и условия становления этого института, в статье акцентируется внимание на том, что этот институт возник не сразу, а прошел в своем развитии определенный путь от института представителя Президента в субъектах Российской Федерации до представителя Президента в федеральных округах, ставшим реальным механизмом по реализации основных задач его политики. Главной причиной введения Президентом РСФСР своих представителей, обосновывается в статье, является то, что Президенту не удалось сразу сместить с руководящих постов на местах старые кадры и поставить лояльных своей политике руководителей.

Ключевые слова: Президент, полномочные представители Президента, институт, Указ, федеральные округа.

In the article, the establishment and development of the institution of the plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation are considered in the historical plan. Investigating the reasons and conditions for the establishment of this institute, the article focuses on the fact that this institution did not emerge immediately, but passed in its development a certain path from the institution of the President's representative in the constituent entities of the Russian Federation to the representative of the President in the federal districts, which became a real mechanism for implementing the basic tasks of its policy. The main reason for the introduction by the President of the RSFSR of his representatives, is substantiated in the article, is that the President failed to immediately remove from the senior positions on the ground old cadres and put loyal to his policy leaders.

Keywords: President, plenipotentiary representatives of the President, Institute, Decree, federal districts.

Президент занимает особое место в системе высших органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей. Президент РФ непосредственно взаимодействует со всеми ее ветвями. Согласно ст. 11 Конституции государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Рос-

сийской Федерации, суды Российской Федерации.

Особое место Президента РФ в системе государственных органов проявляется и в его конституционно закрепленных функциях. Так, президент «является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независи-





мости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ст.80). Президент в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Как глава государства Президент представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Для выполнения этих важнейших задач, Президент создает свои вспомогательные органы, среди которых важное место занимают полномочные представители Президента в федеральных округах. Но этот институт возник не сразу, а прошел в своем развитии определенный путь от института представителя Президента в субъектах Российской Федерации до представителя Президента в федеральных округах, ставшим реальным механизмом по реализации основных задач его политики.

Обратимся к истории. Институт полномочного представителя в Российской Федерации берет свое начало с 1 съезда народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. на котором была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики¹. К тому времени властные структуры в регионах практически перестали существовать. Провозглашенный Президентом Б.Н.Ельциным «парад суверенитетов» существенно ослабил всю систему государственной власти страны. Практически полностью была разрушена прежняя система взаимоотношений центра с регионами.

Столкнувшись после августовского путча (1991 г.) с проблемой политического противостояния ряда руководителей регионов, Президент издал Указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»². Согласно ст.5 Указа в целях обеспечения взаимодействия высших органов исполнительной власти РСФСР и республик в составе РСФСР учреждаются представительства республик при Президенте РСФСР и представительства Президента РСФСР в этих республиках.

В целях координации деятельности органов исполнительной власти РСФСР,

¹ Декларация о государственном суверенитете Российской Социалистической Федеративной Республики от 12 июня 1990 года №22-12// <http://constitution.garant.ru/act/base/10200087/>

² Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 N 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 22.08.1991, N 34, ст. 1146.

краев, областей, автономной области, автономных округов, городов

Москвы и Ленинграда Президентом РСФСР назначаются его представители на местах,

Представительства и представители Президента РСФСР выполняют поручения Президента РСФСР и осуществляют свою деятельность в соответствии с действующим территориальным законодательством, положениями о них, утверждаемыми Президентом РСФСР.

Согласно выше названному Указу, исполнительно-распорядительные функции государственного управления в краях, областях, автономной области и автономных округах осуществляются главами администраций, ставших фактическими правопреемниками соответствующего исполнительного комитета Совета народных депутатов.

Для успешного исполнения Указа Президента издается Распоряжение от 31 августа 1991 г. №33-рп, которым было утверждено «Временное положение о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде»³ и Распоряжение Президента РСФСР от 2 сентября 1991 года «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в республиках в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»⁴. Поскольку эти акты носили временный характер, то вполне понятно, что в них не были сформированы задачи, права и обязанности полномочных представителей, не были определены меры ответственности, которые могли бы быть применены к ним в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения полномочными представителями своих функций. Что касается самих функций, то они четко не были определены. К концу 1991 года представители Президента РСФСР были назначены более чем в половине субъектов, за исключением республик. Там этот процесс несколько затянулся. К примеру, в

³ Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 N 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221516>

⁴ Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 N 34-рп «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221520>

Республиках Татарстан и Башкортостан представители Президента до 2000 года так и не были назначены.

Исследователи полагают, что главной причиной введения Президентом РСФСР своих представителей является то, что ему не удалось сразу сместить с руководящих постов на местах «старую номенклатуру» и поставить лояльных своей политике руководителей, которых к тому же на тот период объективно было не так много⁵. Что касается обязанностей представителей Президента, то в основном они сводились к информированию его ситуации, сложившейся в регионах различных сфер деятельности - политической, экономической, социальной. Полномочные представители должны были информировать Президента о степени политической лояльности главы субъекта и его окружения.

Противостояние элит нарастало и в апреле 1992 г. VI Съезд Народных Депутатов РФ рекомендует упразднить этот институт. Однако, после того, как летом 1992 г. в ряде субъектов РФ Контрольным управлением Администрации Президента РСФСР были выявлены серьезные нарушения в деятельности региональных администраций, вопрос с повестки дня был снят. Указом Президента РФ от 15 июля 1992 года № 765 было утверждено новое, уже не временное «Положение о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»⁶.

Этим Положением устанавливался порядок назначения и освобождения представителей от должности. Они назначались Указом Президента по представлению Главного государственного инспектора РФ, подчинялись непосредственно Президенту и несли персональную ответственность перед ним. Положением было закреплено, что представитель Президента является должностным лицом, представляющим Президента РФ на соответствующей территории. Что касается полномочий Президента, то они были значительно расширены.

7 августа 1992 г. Президент РФ подписал Указ № 828 «Об утверждении Положе-

ния о дисциплинарной ответственности глав администраций»⁷, который предусматривал право представителей Президента вносить представления о применении дисциплинарных взысканий к главам администрации различного уровня. Противоречия между представителями Президента и главами регионов стали нарастать.

Президент РФ добился легитимации института своих представителей в Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г., согласно п. «к» ст.83 которой Президент РФ получил право назначать и освобождать от должности своих полномочных представителей.

Известные события конца 1993 г. и их последствия коренным образом изменившие политическую ситуацию в стране, способствовали дальнейшему преобразованию института представителей Президента РФ в регионах. Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»⁸ в целях «сохранения единства и целостности Российской Федерации, вывода страны из экономического и политического кризиса, обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации, восстановления авторитета государственной власти» было «прервано» осуществление «законодательной, распорядительной функций» Съездом народных депутатов и Верховным Советом страны⁹.

Указом «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. № 1617 была формально юридически и фактически разрушена система местных органов власти, а «исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советом народных депутатов», были в нарушение действующей Конституции возложены на «администрацию соответствующего субъекта Российской Федерации»¹⁰.

⁷ Указ Президента РФ от 07.08.1992 N 828 «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности глав администраций» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=12179>

⁸ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

⁹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

¹⁰ Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства. - Москва : Проспект, 2015. С.27; Лебедев В.А. Законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации. - Челябинск, 1999. С.34.

⁵ Лысенко В.Н. История повторяется трижды. По поводу создания семи федеральных округов на территории Российской Федерации// Российская газета. - 2000. - 16 мая. - С.4.

⁶ Указ Президента РФ от 15.07.1992 N 765 «Об утверждении Положения о Представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт - Петербурге» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=606>





Затем 10 июня 1994 г. издается очередной Указ Президента РФ «О полномочных представителях Президента РФ в субъектах Российской Федерации» №1186¹¹, согласно которому назначенные ранее представители Президента в республиках, краях, областях, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге стали именоваться полномочными представителями Президента России в соответствующих субъектах РФ.

Несколько позже, Указом Президента РФ от 09.07.1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации»¹² институт полномочных представителей Президента РФ в субъектах РФ был преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ.

Полномочный представитель Президента РФ в регионе РФ являлся должностным лицом, представляющим интересы Президента РФ на территории одного или нескольких субъектов РФ. Он осуществлял свою деятельность по поручению Президента РФ в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий. Полномочный представитель являлся федеральным государственным служащим и входил в состав Администрации Президента РФ. Он назначался на должность и освобождался от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Деятельность полномочного представителя ограничивалась сроком, на который избирается Президент РФ

Институт полномочного представителя неоднозначно оценивался представителями региональных элит. По их мнению, необходима его модернизация, так как он не справляется с поставленными перед ним задачами. С избранием Президентом РФ В.В.Путина этот институт получил дальнейшее развитие. Началось его реформирование. В основу реформы была положена концепция федеральных округов, предполагавшая образование укрупненных над территориальных образова-

ний в виде сгруппированных по территориально-экономическому признаку субъектов РФ без изменения административно-территориального деления страны, но с созданием новых федеральных органов управления во главе с полномочными представителями Президента РФ, наделенными контрольно-надзорными и координирующими функциями¹³.

13 мая 2000 г. Президентом РФ В.В. Путиным был подписан Указ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», положения которого с некоторыми изменениями действуют до настоящего времени. В этом документе подчеркивается, что институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах утверждается «... в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений». К настоящему времени в нашей стране существует 8 федеральных округов: Центральный федеральный округ (Центр федерального округа - г. Москва); Северо-Западный федеральный округ (Центр федерального округа - г. Санкт-Петербург). Южный федеральный округ (Центр федерального округа - г. Ростов-на-Дону); Северо-Кавказский федеральный округ (Центр федерального округа - г. Пятигорск); Приволжский федеральный округ (Центр федерального округа - г. Нижний Новгород); Уральский федеральный округ (Центр федерального округа - г. Екатеринбург); Сибирский федеральный округ (Центр федерального округа - г. Новосибирск); Дальневосточный федеральный округ (Центр федерального округа - г. Хабаровск). Полномочные представители в федеральных округах входят в систему власти Президента России и в организационно-правовом отношении являются институтом главы государства наряду с такими структурами как, например, Администрация Президента России.

Таким образом, шел процесс формирования института представителя Президента в субъектах Российской Федерации.

¹¹ Указ Президента РФ от 10.06.1994 N 1186 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=3866>

¹² Указ Президента РФ от 09.07.1997 N 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=15049;fld=134;dst=100019;rnd=0.24606649531051517>

¹³ Матвеев А.А., Хренов А.Е. Генезис взаимоотношений центра и регионов в практике российского федерализма (конец XX-начало XXI вв.) // Власть. – 2009. – №8.

ЛЕБЕДЕВ Валерий Алексеевич, студент магистратуры кафедры конституционного и административного права юридического института Южно-уральского государственного университета (национальный инновационный университет). 454080, Челябинская область, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: reimprinter1@gmail.com

LEBEDEV Valery, degree student at the Chair of Constitutional and Administrative Law at the Law Institute of the South Ural State University (National Innovation University). 454080, Chelyabinsk Region, Chelyabinsk, Lenin Ave., 76. E-mail: reimprinter1@gmail.com



Масловская М. В., Забненков А. В.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ МИЛИЦИЯ: ОПЫТ РЕГИОНОВ

Maslovskaya M. V., Zabnenkov A. V.

MUNICIPAL MILITSIA: EXPERIENCE OF REGIONS

Охрана общественного порядка – необходимое условие поддержания на территории муниципальных образований режима законности, который обеспечивается деятельностью всей системы правоохранительных и судебных органов, а также различных государственных служб, инспекций, осуществляющих функции надзора и контроля за соблюдением законодательства. Ненадлежащее обеспечение охраны общественного порядка отрицательно сказывается на формировании состояния защищенности граждан и правопорядка, как в отдельно взятых муниципальных образованиях, так и государстве в целом. По мнению авторов, особое место в системе органов, обеспечивающих охрану общественного порядка, должна занять муниципальная милиция, правовой статус которой, к сожалению, до сих пор в полной мере не определен.

Ключевые слова: законность, муниципальная милиция, общественный порядок, органы местного самоуправления, полиция.

Protection of public order is a prerequisite for the maintenance of the rule of law in the territory of municipalities, which is provided by the activity of the entire system of law enforcement and judicial bodies, as well as various state services, inspections that exercise supervision and control over compliance with legislation. Improper maintenance of the protection of public order adversely affects the formation of a state of protection of citizens and the rule of law, both in individual municipal formations and the state as a whole. In the opinion of the authors, a special place in the system of bodies ensuring the protection of public order should be taken by the municipal police, whose legal status, unfortunately, has not yet been fully determined.

Keywords: legality, municipal police, public order, local self-government bodies, police.

«Общественный порядок» как правовой термин не получил своего легального определения, хотя употребляется достаточно широко и в законодательстве, и в юридической литературе. В частности, согласно ст. 114 Конституции России в обязанность Правительства РФ вменено осуществление мер по обеспечению «общественного порядка, борьбе с преступностью» на территории страны. А ч. 1 ст. 132 Конституции РФ закрепляет положение о том, что органы местного самоуправления «самостоятельно ... осуществляют охрану общественного порядка».

Не сложилось единого мнения относительно понятия «общественный порядок» ни в научной литературе, ни на практике. Прав, на наш взгляд, И. Д. Бредихин, отмечая, что понятие «общественный порядок» было и остается несущей опорой государства, одной из самых фундамен-

тальных историко-правовых категорий, познание которой нельзя считать окончательным, оно требует к себе постоянного внимания, как со стороны ученых-исследователей различных отраслевых наук, так и со стороны практических работников и государства в целом¹.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² организация общественного порядка отнесена к ведению муниципальных районов и городских округов. В частности, согласно п. 9 статьи 16 данного закона организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией (выделено нами –М.В.) относится к вопросам местного значения городского округа.

Следует напомнить, что органы мест-



ного самоуправления получили правовые основания для создания на своей территории подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции) еще в 1991 году, когда были приняты законы РСФСР «О милиции» и «О местном самоуправлении в РСФСР».

В недалеком прошлом милицию общественной безопасности отождествляли с муниципальной милицией. Однако это не совсем правильно.

Во-первых, милиция общественной безопасности входила в структуру МВД Российской Федерации, т.е. сохранялось двойное подчинение и подконтрольность милиции общественной безопасности не только органам местного самоуправления, но и вышестоящему органу внутренних дел.

Во-вторых, основной объем прав по руководству ее подразделениями был сосредоточен в руках отраслевой системы управления. Более того, большая часть милиции общественной безопасности содержалась за счет бюджетов Российской Федерации и входящих в нее субъектов федерации. Тем самым нарушался главный принцип муниципализации местной милиции: ее автономия от государственной системы органов внутренних дел и подчиненность органам местного самоуправления.

Однако в те годы во многих регионах России органы местного самоуправления начали создавать различные формирования местной милиции. Уже первые результаты практической деятельности милиции общественной безопасности убедительно свидетельствовали, что найдена удачная форма организационного укрепления сил правопорядка на местах. Органы местного самоуправления с ее помощью стали более успешно решать сложные задачи охраны порядка и борьбы с преступностью на своей территории.

Следовательно, правильнее было бы расценивать милицию общественной безопасности (местную милицию), учрежденную российским законом, лишь как переходную ступень к муниципальной милиции, создание которой, скорее всего, явится задачей следующего этапа развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Проводимые сегодня в нашей стране реформы непосредственным образом сказались и на органах внутренних дел, повлекли за собой изменение правового статуса милиции. Как справедливо отмечает Л. Ф. Кваша, современная модель российской полиции видоизменилась и за счет попыток реализовать конституци-

онное право органов местного самоуправления на обеспечение охраны общественного порядка на территориях, входящих в их юрисдикцию. Как следствие, возникает необходимость создание децентрализованной системы органов полиции³.

В настоящее время в условиях отсутствия законодательно закрепленного статуса муниципальной милиции в ряде субъектов Российской Федерации ведется работа по созданию таковой. Данные общественные формирования активно вносят вклад в охрану правопорядка на территории Белгородской и Тюменской областей, Приморского края, республик Башкортостан и Удмуртия.

Так, еще в 1999 году Постановлением Администрации г. Белгорода от 5 ноября № 1736 создано Муниципальное учреждение «Муниципальная стража», которая функционировала в качестве профессиональной дружины по оказанию помощи в охране общественного порядка на улицах города. С одной стороны «Муниципальная стража» являлась полностью гражданским учреждением, с другой – в ее организации существовали элементы строевого подразделения. Распоряжением администрации г. Белгорода от 9 сентября 2011 года № 3143 «Муниципальная стража» приобрела статус муниципально-казенного учреждения.

Основными целями МКУ «Муниципальная стража» (далее – Учреждение) являются участие в профилактике терроризма, экстремизма, создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка, контроль за соблюдением норм поведения в общественных местах, содействие правоохранительным органам в предупреждении и пресечении правонарушений, охране общественного порядка, оказание необходимой помощи лицам, оказавшимся в беспомощном состоянии.

Основными задачами Учреждения являются контроль за соблюдением установленных законодательством норм в сфере охраны общественного порядка и имущества на предприятиях, в учреждениях, организациях на договорной основе, содействие участковым уполномоченным полиции и сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних в осуществлении профилактической работы, оказание необходимой помощи лицам, оказавшимся в беспомощном состоянии.

В тоже время сотрудники Учреждения проводят мероприятия по контролю за состоянием санитарии и благоустройства города, совместно со студенческими от-





рядами осуществляют работу по предупреждению экстремистских проявлений в отношении иностранных студентов, обследуют состояние технической укреплённости чердаков, подвалов, офисов, торговых предприятий, места парковки автотранспорта, сбора молодежи, обеспечивают общественный порядок на массовых мероприятиях, проходящих в областном центре.

«Муниципальная стража» включена в систему единой дислокации органов внутренних дел, ее сотрудники экипированы радиостанциями, резиновыми палками, наручниками, слезоточивым газом и газовым или травматическим оружием.

Основным кадровым ядром являются бывшие сотрудники органов внутренних дел и военнослужащие. Подбор кадров ведется среди граждан по своим личным и деловым качествам, состоянию здоровья и физической подготовке выполнять возложенные на Учреждение обязанности. Прием на работу осуществляется путем заключения трудовых договоров. Определение служебного соответствия сотрудников предъявляемым требованиям проводится комиссией, назначенной начальником Учреждения.

На базе учебного центра УМВД России по г. Белгороду для новобранцев муниципальной стражи проводятся специальные подготовительные курсы, принимаются зачеты и экзамены.

Организацию оперативного взаимодействия, координацию деятельности, методическое и информационное обеспечение стражи осуществляет УМВД России по г. Белгороду.

На сотрудников Учреждения распространяется продолжительность рабочего времени, установленная законодательством Российской Федерации о труде. При необходимости они привлекаются к выполнению служебных обязанностей сверх установленного времени, а также в ночное время, в выходные и праздничные дни с последующей компенсацией в установленном порядке.

Оплата труда сотрудников муниципальной стражи производится согласно штатному расписанию и Положению об оплате труда и материальному стимулированию, а достигших высоких результатов в служебной деятельности – поощрение в виде объявления благодарности, выдачи денежной премии, награждения ценным подарком, почетной грамотой. Кроме того, предусмотрен ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 28 календарных дней.

Действия сотрудников четко регла-

ментированы и не выходят за рамки законодательства Российской Федерации и Белгородской области.

В июле 2011 года в структуре Администрации города Ижевска создано Управление муниципальной милиции путем объединения правового отдела, отдела административно-технического контроля и отдела по работе с правоохранительными органами. На службу муниципальной милиции возложены задачи по контролю за благоустройством и наведением порядка в республике, в том числе за соблюдением тишины и покоя в ночное время, исполнением должностными лицами поручений городских властей и депутатов, организацией, сроками выполнения земляных работ, содержанием фасадов, дворов, дорог и т.д. Правоохранительный отряд наделен полномочиями по применению мер административного воздействия в отношении нарушителей норм, установленных городским муниципалитетом (от выявления противоправного факта до конечного взыскания наложенного штрафа). По итогам 2012 года милиционерами Ижевска наложено административных штрафов на общую сумму 35 млн. рублей, из них взыскано 10 млн. рублей.

В г. Уфа Республики Башкортостан служба муниципальной милиции по охране общественного порядка сформирована под названием «Центр общественной безопасности г. Уфы» (далее – Центр)». Учредителем Центра, который является муниципальным бюджетным учреждением, стала Администрация городского округа Уфа. Центр приступил к своей деятельности с 22 января 2013 года.

Для реализации уставных полномочий в структуре Центра, в штате которого числится 123 человека, созданы отделы, а в каждом районе г. Уфа территориальные управления общественной безопасности и профилактики правонарушений несовершеннолетних, в составе которых имеются отделы по профилактике правонарушений несовершеннолетних. В состав Центра входят также 77 социально-профилактических центров, деятельность которых охватывает 285 работников. Кроме того, учреждение оснащено 14 единицами автотранспортных средств.

Внутри самой организации предусмотрено деление на конкретные сферы работы. Так, деятельность экологической милиции направлена на соблюдение правил парковки, неразрешенной торговли и образования свалок. Помимо этого, в дальнейшем планируется оказание помощи органам внутренних дел в проведении рейдовых мероприятий, а также осуществлении

контроля за соблюдением требований закона о продаже алкогольных напитков после 23:00 час. и требований закона о запрете курения в общественных местах, инспекторам по делам несовершеннолетних в работе со школьниками во взаимодействии со школьными психологами.

В соответствии с уставом целями Центра на территории г. Уфа являются участие в профилактике правонарушений, противодействии терроризма, экстремизма, наркомании, предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних, выполнении мероприятий по восстановлению, поддержанию общественного порядка и оповещению населения в районах, пострадавших при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, мониторинг правил благоустройства и санитарного состояния.

Деятельность Учреждения заключается:

- в проведении профилактической работы с лицами, ведущими антиобщественный образ жизни, допускающих административные правонарушения, условно-осужденными, несовершеннолетними и родителями, не исполняющими обязанностей по воспитанию детей, призывниками на военную службу;

- в участии в организации и проведении собраний и сходов граждан по вопросам обеспечения общественного порядка, профилактики правонарушений;

- в осуществлении мониторинга общественной безопасности при проведении культурно-массовых, зрелищных спортивных и общественно-политических мероприятий;

- в оказании содействия полиции по выявлению преступлений и иных правонарушений, связанных с террористическими актами, экстремистской деятельностью;

- в осуществлении взаимодействия с полицией при проведении мероприятий с массовым пребыванием граждан, а также с городской службой спасения – при проведении разъяснительной работы и оповещения среди населения, проживающего в районах возможного затопления;

- в проведении рейдов и обходов закрепленных административных участков по проверке содержания территорий общего пользования, территорий, прилегающих к объектам торговли, сервиса, остановкам общественного транспорта, размещению транспортных средств в местах общего пользования, выявлению несанкционированных свалок и торговых точек, расклейки объявлений и иных информационных материалов вне специ-

ально отведенных местах, брошенного и разукomплектованного транспорта, парковки на газонах придомовых территорий, вынесению уведомлений об устранении недостатков, составлению протоколов об административных правонарушениях в сфере благоустройства;

- в подготовке предложений о внесении изменений и дополнений в правила благоустройства г. Уфа.

Подбор кадров ведется из состава сотрудников, уже имеющих опыт работы, в основном, – это бывшие сотрудники органов внутренних дел. Общественные охранники Центра оказывают помощь участковым уполномоченным полиции и инспекторам по делам несовершеннолетних, а также выполняют некоторые функции экологической полиции. На них возложены права выписывать административные штрафы (например, за парковку автотранспорта на газоне и другие нарушения правил благоустройства).

С целью качественного комплектования учреждения высококвалифицированными работниками заключены соглашения о сотрудничестве по научной и учебной деятельности, подготовке выпускников и распределению специалистов с ведущими ВУЗами г. Уфа.

С 1 сентября 2012 года муниципальная казачья милиция появилась в Краснодарском крае и к началу 2013 года её численность составляла примерно 1300 милиционеров, из них 150 – в городе Краснодаре.

Рассмотренный опыт деятельности муниципальной милиции других регионов России показывает, что, несмотря на незначительный период её функционирования, имеются положительные результаты.

Представляется, что и создание муниципальной милиции и в городском округе Саранск позволит под контролем органов власти и самоуправления эффективно решать ряд имеющихся социально-значимых задач и вопросов местного значения, связанных, в том числе, и с повышением уровня охраны общественного порядка. Деятельность муниципальной милиции в Республике Мордовия станет серьёзной поддержкой органам власти и местного самоуправления в организации работы по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в регионе.

Остается добавить, что на пути становления муниципальной милиции в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы и научного, и практического плана. И те, и другие, безусловно, нуждаются в дальнейшем осмыслении и разрешении.



Литература

1. Бредихин И. Д. Об исторической ретроспективе понятия «общественный порядок» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2011. — № 4. — С. 62—63.
2. СЗ РФ. — 2003. — №. 40. — Ст. 3822.
3. Кваша Л. Ф. Муниципальная власть и ее возможности по обеспечению охраны общественного порядка: организационно-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 3. — С. 35.

References

1. Bredikhin I. D. Ob istoricheskoy retrospektive ponyatiya «obshchestvennyy porядok» // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. — 2011. — № 4. — S. 62—63.
2. SZ RF. — 2003. — №. 40. — St. 3822.
3. Kvasha L. F. Munitsipal'naya vlast' i yeye vozmozhnosti po obespecheniyu okhrany obshchestvennogo porядka: organizatsionno-pravovoy aspekt // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye. — 2006. — № 3. — S. 35.

МАСЛОВСКАЯ Мария Владиленовна, кандидат юридических наук, доцент, кафедры государственного и административного права ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва». 430000, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, 68. E-mail: maslovskaya2003@mail.ru

MASLOVSKAYA Maria, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Department of State and Administrative Law, FGBEU VO "National Research Mordovian State University. N. P. Ogaryov. " 430000, Republic of Mordovia, Saransk, ul. The Bolshevik, 68. E-mail: maslovskaya2003@mail.ru

ЗАБНЕНКОВ Александр Васильевич, студент магистратуры юридического факультета ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва», 430000, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, 68. E-mail: azabnenkov@mvd.ru

ZABNENKOV Alexander, student of the master's degree of the Faculty of Law of the Federal State Educational Establishment of Higher Education "National Research Mordovian State University. N.P. Ogaryova, 430000, Republic of Mordovia, Saransk, ul. The Bolshevik, 68. E-mail: azabnenkov@mvd.ru



Лебедев В. А.

ИНСТИТУТ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ

Lebedev V. A.

INSTITUTE OF THE PLENIPOTENTIARY REPRESENTATIVE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FEDERAL DISTRICTS

Институт полномочных представителей в федеральных округах привлекает внимание ученых как в области конституционного права, так и административного права. В предлагаемой статье институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах рассматривается как один из организационно-правовых институтов, способствующих взаимодействию РФ и ее субъектов, а также с точки зрения перспектив его развития.

В настоящее время в целом завершилось организационное становление федеральных округов. Однако при этом сохраняется необходимость совершенствования нормативного регулирования деятельности полномочных представителей Президента в федеральном законодательстве для конкретизации места и роли рассматриваемого института в системе государственных органов, что и определяет актуальность выбранной для исследования темы.

Ключевые слова: Президент, полномочный представитель Президента в федеральном округе, федеральный округ, субъект РФ, власть.

The Institute of Plenipotentiaries in the federal districts attracts the attention of scientists both in the field of constitutional law and administrative law. In the proposed article, the institution of plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation in federal districts is regarded as one of the organizational and legal institutions that facilitate interaction between the Russian Federation and its subjects, and also from the perspective of its development prospects.

At the present time, the organizational development of the federal districts has been completed. However, at the same time, there is a need to improve the regulatory regulation of the activities of authorized representatives of the President in federal legislation to specify the place and role of the institution in question in the system of state bodies, which determines the relevance of the topic chosen for the study.

Keywords: President, plenipotentiary representative of the President in the federal district, federal district, subject of the Russian Federation, power.

Как известно, ни одно государство не может успешно функционировать без устойчивой властной вертикали. Отношения между центром и органами власти субъектов Российской Федерации, базирующиеся на началах субординации, являются неотъемлемым признаком государства.

Одним из первых шагов по укрупнению вертикали исполнительной власти и основ федерализма стало создание феде-

ральных округов и назначение в них представителей Президента России. Суть этого решения — не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали власти¹, не в осла-

¹ Послание Президента РФ Путина В. В. Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. — 2001. — 4 апр.



блении региональной власти, а создании условий для упрочения федерализма².

На сегодняшний день в целом завершилось организационное строение федеральных округов. Однако при этом сохраняется необходимость совершенствования нормативного регулирования деятельности полномочных представителей Президента в федеральном законодательстве для конкретизации места и роли института в системе государственных органов³.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе — должностное лицо, представляющее Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа (он обеспечивает в пределах округа реализацию конституционных полномочий главы государства). Согласно Положению о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе (Указ Президента РФ от 13.05.2000 №849) он является государственным служащим и входит в состав Администрации Президента РФ, назначается на должность и освобождается от нее Президентом РФ по представлению руководителя Администрации, подчиняется и подотчетен непосредственно Президенту РФ (назначается на срок, не превышающий срока исполнения Президентом РФ своих полномочий).

Основными задачами полномочного представителя являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;
- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;
- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;
- представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о по-

² Послание Президента РФ Путина В. В. Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» // Российская газета.— 2000.— 11 июля.

³ Кандалов П.М. Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя Президента в федеральном округе.- Дис. канд. юрид. наук.- Челябинск, 2004. С.4; Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства.- Москва, Проспект.-2015. С.43.

литическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие функции:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;
- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
- разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;
- согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральной государственной службы и кандидатуры для назначения (утверждения) на иные должности в пределах федерального округа, если назначение (утверждение) на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти, за исключением должностей, для которых Президентом Российской Федерации установлен иной порядок назначения (утверждения);
- организует контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также за реализацией федеральных программ в федеральном округе;
- согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа;
- вносит Президенту Российской Федерации представления о награждении государственными наградами Россий-

ской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, и об объявлении им благодарности Президента Российской Федерации;

– согласовывает материалы о награждении государственными наградами лиц, представляемых Президенту Российской Федерации высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, а также направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации и об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;

– вручает в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации государственные награды Российской Федерации, почетные грамоты Президента Российской Федерации, а также объявляет о поощрении в виде благодарности Президента Российской Федерации;

– вручает по поручению Президента Российской Федерации удостоверение судьи судьям арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, специализированных арбитражных судов, федеральных судов общей юрисдикции;

– принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

– организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа;

– вносит Президенту Российской Фе-

дерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

– взаимодействует с Контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации;

– согласовывает кандидатуры атаманов войсковых казачьих обществ, избранных высшими представительными органами управления этих казачьих обществ;

– представляет в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации временно исполняющего обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в течение месяца со дня его назначения, а в случае если конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации предусмотрено, что высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, - кандидатов на указанную должность, представленных Президентом Российской Федерации (Положению о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе (Указ Президента РФ от 13.05.2000 №849 в ред. (в ред. Указа Президента РФ от 20.03.2017 N 120)

Полномочный представитель в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, ФЗ, указами и распоряжениями Президента РФ, распоряжениями и иными решениями Руководителя Администрации. Он имеет заместителей.

В настоящее время в Российской Федерации создано восемь федеральных округов: Центральный федеральный округ: Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область,





Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область, г. Москва. (Центр федерального округа - г. Москва).

Северо-Западный федеральный округ: Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ. (Центр федерального округа - г. Санкт-Петербург).

Южный федеральный округ: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Калмыкия, Республика Крым, Краснодарский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, г. Севастополь. (Центр федерального округа - г. Ростов-на-Дону).

Северо-Кавказский федеральный округ: Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия - Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край. (Центр федерального округа - г. Пятигорск).

Приволжский федеральный округ: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан (Татарстан), Удмуртская Республика, Чувашская Республика - Чувашия, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область. (Центр федерального округа - г. Нижний Новгород).

Уральский федеральный округ: Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ. (Центр федерального округа - г. Екатеринбург).

Сибирский федеральный округ: Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Забайкальский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область. (Центр федерального округа - г. Новосибирск).

Дальневосточный федеральный округ: Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская

автономная область, Чукотский автономный округ. (Центр федерального округа - г. Хабаровск).

Анализ реализации функции полномочного представителя Президента РФ, к примеру, в Уральском федеральном округе в экономической сфере показывает, что в округе сформулирована реализуемая ныне идеология экономического развития его территорий: произошла интеграция ресурсного потенциала Севера (территории Ямала, Ханты-Мансийского округа) с индустриальным ядром Свердловской и Челябинской областей и аграрным поясом юга Уральского федерального округа (Курганская, Челябинская области). На этой базе формируется новый технологический уклад, адекватный вызовам XXI века.

Также следует отметить, что в экономической сфере проявилась реализация практически всех основных функций полномочного представителя Президента РФ: координирующей, контрольной и представительской.

Правовое регулирование деятельности полномочных представителей Президента РФ, на наш взгляд, нуждается в развитии. С одной стороны, работа полпреда связана с постоянным и часто конфликтным взаимодействием с региональными властями, а регулируется исключительно президентскими указами, что явно недостаточно для правового регулирования этих вопросов. С другой стороны, некоторые контрольные функции полномочного представителя Президента во многом пересекаются с функциями иных органов государственной власти Российской Федерации. Представляется целесообразным закрепить статус полномочного представителя Президента Российской Федерации на уровне федеральных органов, а функции полпредов должны получить более четкую правовую регламентацию на более высоком юридическом уровне. Федеральный закон стал бы естественной степенью развития нормы п. «к» ст. 83 Конституции Российской Федерации.

Мы разделяем высказанную в литературе точку зрения о том, что благодаря учреждению института полномочного представительства Президента в федеральных округах удалось: организовать связь главы государства с субъектами Федерации через полномочных представителей Президента, информирование Президента по всем проблемным аспектам взаимодействия органов государственной власти всех уровней и тем самым повысить эффективность их взаимодействия;

обеспечить единство правового пространства России; вывести региональные подразделения федеральных структур из-под влияния органов власти субъектов Федерации; снизить напряжение на уровне субъектов Федерации, многочисленные конфликты, в том числе связанные с переделом собственности; развить и повысить эффективность взаимодействия внутри страны в экономической, политической и других сферах на базе создания федеральных округов; повысить эффективность института федеральных инспекторов, выполняющих задачу связующего звена между полномочным представителем и субъектами Федерации⁴.

Справедливости ради следует отметить, что институт полномочных представителей Президента РФ не исчерпывается его представителями в федеральных округах. Президент РФ назначает своих полномочных представителей: в федеральных органах государственной власти (в Конституционном Суде РФ, в палатах Федерального Собрания РФ), специальных представителей Президента РФ (по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской республике⁵, по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью⁶; по международному культурному сотрудничеству⁷).

ЛЕБЕДЕВ Валерий Алексеевич, студент магистратуры кафедры конституционного и административного права юридического института Южноуральского государственного университета (национальный инновационный университет). 454080, Челябинская область, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: reimprinter1@gmail.com

LEBEDEV Valery, degree student at the Chair of Constitutional and Administrative Law at the Law Institute of the South Ural State University (National Innovation University). 454080, Chelyabinsk Region, Chelyabinsk, Lenin Ave., 76. E-mail: reimprinter1@gmail.com

⁴ Кандалов П.М. Указ. Соч. С.169-170

⁵ Указ Президента РФ от 12.07.2002 N 736 «О специальном представителе Президента Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике» // СЗ РФ. – 15.07.2002. – N 28. – ст. 2850.

⁶ Указ Президента РФ от 02.08.2012 N 1104 «О специальном представителе Президента Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью» // СЗ РФ. – 06.08.2012. – N 32. – ст. 4525.

⁷ Указ Президента РФ от 02.08.2012 N 1107 «О специальном представителе Президента Российской Федерации по международному культурному сотрудничеству» // СЗ РФ. – 06.08.2012. – N 32. – ст. 4528.





УДК 347.19 + 347.15/.18

Полич С. Б.

ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ И ВИРТУАЛЬНОЕ ЛИЦО

Polich S. B.

PRACTICALITY AND VIRTUAL PERSON

В статье обозначается правовая категория виртуального лица, с помощью которой предлагается квалифицировать «робота», прогнозируется возможность признания «роботов» субъектами гражданских правоотношений, утверждается, что конструкция юридического лица к виртуальному лицу не применима.

Ключевые слова: правосубъектность виртуального лица, правосубъектность физического лица, правосубъектность юридического лица.

The article identifies the legal category of a virtual person, with the help of which it is proposed to qualify a “robot”, it is predicted that it is possible to recognize “robots” by subjects of civil legal relations, it is asserted that the design of a legal entity to a virtual person is not applicable.

Keywords: legal personality of a virtual person, legal personality of an individual, legal personality of a legal entity.

Начнем с того, что современная российская цивилистика вообще не оперирует таким прилагательным как «виртуальный», и, тем более, юридической конструкцией «виртуальное лицо».

Однако эти понятия давно и повсеместно используются в общественной терминологии, и даже уже встречаются в юридической литературе (1, С. 51).

Вот один из примеров подобных высказываний: «Инфраструктура как сервис означает аренду вычислительных мощностей, но не физически, а виртуально. Пользователю предоставляется виртуальный сервер с уникальным IP-адресом (или набором адресов), структура для хранения данных и возможность управления этим комплексом» (2, С. 219-220).

Исходя из современного обыденного человеческого понимания виртуальное лицо - это либо некий прототип физического лица, либо самостоятельный феномен – персонаж, герой, участник не существующего в объективной реальности мира (виртуального пространства).

Особенность виртуального пространства, или quasi-пространства, de-facto именуемого информационной телекоммуникационной сетью «Интернет, заклю-

чается в том, что оно медленно, но верно затягивает в свои «пути» («виртуальную паутину») подавляющее большинство участников имущественного оборота.

Достаточно сказать, что любое и каждое физическое лицо, ставшее «счастливым» обладателем обычного смартфона, становится одновременно обладателем, (но счастливым ли?), информационных услуг, предлагаемых этим устройством с использованием профессиональных методов «персональной обработки» человеческого сознания.

С чем, или, позволим выражение, с кем в этом случае общаются физические лица, кто выступает в роли информационных посредников?

Попытки ответить на этот казалось бы вполне простой вопрос (но простой ли?) уже предпринимаются в современной российской цивилистической литературе.

«В некотором смысле рассматриваемая проблематика может быть уподоблена дискурсу интернет-права, и потому допустимо провести параллель с позицией Л.Лессига, согласно которой анализ проблем регулирования отношений в сети Интернет, несмотря на свой принципи-



ально межотраслевой характер, может позволить взглянуть по-новому на отдельные положения фундаментальной юридической науки. Но если основные выводы исследователя были связаны в основном с общетеоретической проблематикой соотношения между различными социальными регуляторами, то в данном случае в центре внимания может оказаться именно *правосубъектность* (3, С. 170; 4).

«Присоединимся» к указанному суждению и «напомним» так называемое «классическое» понимание юридической категории «правосубъектность», суть которой в свое время была емко отражена О.А. Красавчиковым.

«В чем же состоит специфика правосубъектности как юридической формы? Кратко ответить на этот вопрос можно так: она состоит в том, что правосубъектность как юридическая форма служит юридической мерой способности участия лиц в соответствующих гражданских отношениях. Данная мера подобно всем правовым формам юридически определяет границы» (5, С. 17).

Самое главное и важное, что правосубъектность – это юридическое состояние лица, правосубъектность всегда отражает статус, свойство, положение лица в имущественном обороте.

Заметим, что в современных правовопорядках лицо рассматривается как субъект права, отличие которого от объекта прав может быть рассмотрено сквозь призму их логического разграничения.

Например, согласно параграфу 285 Всеобщего гражданского кодекса Австрии «все, что отлично от лица и служит для использования людьми, в правовом смысле называется вещью» (6, с. 54).

Или юридическую грань между субъектами и объектами гражданских правоотношений можно считать условной, зависящей от ее правовой проекции. В обыденном понимании – как назвали для удобства жизнедеятельности человека, так и применяем.

Но все же, следует ли признавать правосубъектными роботов?

Чтобы ответить на этот вопрос, следует обозначить, что общественное явление «робот» - это устройство, обладающее программной информацией и взаимодействующее с окружающей средой на ее основе.

По крайней мере, подобное понимание мы находим у В.В. Архипова, В.Б. Наумова, которыми «термин «робот» определяется в ключе сложного устройства, функционирующего на основе собственной информационной системы, способ-

ного к автономным действиям и физическому взаимодействию с окружающим миром» (7, С. 157).

Современное российское гражданское законодательство, а за ним и правоприменительная практика квалифицирует таких роботов в качестве объектов гражданских прав.

Цитата: «Как видно из материалов дела, на основании внешнеэкономического контракта... ООО ... ввезло на таможенную территорию Таможенного союза по декларациям на товары... **товар**(8) «модель гуманоидного робота NAO NEXT GEN и сменный модуль (лазерная голова NAO) предназначена для демонстрационных целей в качестве обучающей модели на кафедрах робототехники, технических университетом, применяется в области развития искусственного интеллекта... Является автономным, интерактивным и полностью программируемым гуманоидным роботом. Может применяться для научно-исследовательских работ в области развития искусственного интеллекта» (9).

Аналогичным образом виртуальные лица («роботы») квалифицируются и в некоторых иных судебных актах (10).

Очень редко, но уже «встречаются» судебные казусы, из которых следует иная правовая характеристика этих устройств.

Цитата: «При этом исследование проводилось экспертом на основании изучения сообщений программных файлов операционной системы Windows и изучения сообщений роботом программы «Uni», поскольку привести аппарат в рабочее состояние эксперту не удалось» (11).

Или роботизированная система *de facto* выполняла функции субъекта гражданских правоотношений – эксперта.

Как следует из теории российского гражданского права в современном имущественном обороте «крутятся» три вида субъектов: физические лица, публичные образования, юридические лица.

Первые (физические лица) существуют в реальной действительности, вторые два (публичные образования и юридические лица) функционируют лишь в правовом пространстве.

По большому счету и публичные образования, и юридические лица представляют собой объединения физических лиц для достижения поставленных этими лицами целей: как частных, так и публичных.

В обыденном понимании конструкция юридического лица существует лишь в правовом пространстве, и это пространство не идентично виртуальному миру.

Общеизвестные цивилистические





концепции юридического лица (воли, интереса, людской субстрат и т.п.) не умаляют основной его сущности – распределение рисков и ответственности между людьми.

Но если мы «посмотрим пристально» в правовом смысле на устройство, называемое роботом, то основная цель его функционирования в имущественном обороте (или целеполагание его создания), не объединение людей, а их **замена, проекция, замещение**.

А посему конструкция юридического лица к роботу не применима.

Вопросы регулирования роботов в правовом пространстве необходимо рассматривать в контексте их понимания как «сознательной проекции» человека, или, **quasi-физического лица**.

Заметим, что «правосубъектность представляет собой «имущественное и статусное состояние» физического лица, **уникальность** которого обусловлена **его индивидуальными ресурсными способностями и возможностями**. (12, С.50).

Аналогичный алгоритм можно попробовать применить при квалификации правосубъектности виртуального лица, поскольку деятельность любого робота напрямую «зависит» от информационных ресурсов и технических возможностей.

Попытаемся обосновать возможность такой «квалификации» правосубъектности виртуального лица – именно как правосубъектного, обозначив следующие аргументы.

Первый аргумент правосубъектности виртуального лица (робота).

Современные тенденции развития российского общества свидетельствуют о серьезном «обособлении» субъектов прав от объектов прав, что обусловлено тенденцией повсеместной индивидуализации человеческого пространства.

Индивидуализация субъектов прав свидетельствует о том, что важную юридическую ценность для реальных (физи-

ческих лиц) и виртуальных (роботов) субъектов гражданских правоотношений будут иметь информационные ресурсы (в противовес материальным ресурсам).

Или, «может быть, в недалеком будущем **в гражданском праве все и все будут «танцевать» вокруг «информационных продуктов»**. (13, С.7).

Соответственно, станет более значимой доля виртуальных лиц в имущественном обороте.

Второй аргумент правосубъектности виртуального лица (робота).

Не следует «увлекаться» вопросом ответственности роботов, поскольку **ответствует в реальном пространстве за содеянное всегда человек!**

Здесь следует использовать простое правило распределение рисков ответственности между людьми и роботизированными системами, просто наделив их соответствующим имуществом.

Установление правил ответственности роботов (как повышенной, так и ограниченной) неминуемо предполагает наделение виртуальных лиц правосубъектностью.

Резюмируем «поверхностное» исследование некоторыми постулатными выводами.

1. К роботу как сложному механическому устройству, de-facto «стремящемуся» отвечать признакам органического существа - человека, конструкция юридического лица не применима. Робот в юридическом смысле представляет собой некую «сознательную проекцию» человека, или является quasi-физическим лицом.

2. Смеем утверждать, «роботов» объективно необходимо будет признавать субъектами гражданских правоотношений уже в недалеком и неминуемом будущем.

3. На данном этапе развития общественных отношений к роботам можно попробовать применять правовую форму «виртуального лица».

Литература:

1. Полич С.Б. Правосубъектность и физическое лицо/ Проблемы права. – 2017. – № 3(62). – С. 50-52.
2. Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М., 2014. – 227с.
3. Архипов В.В, Наумов В.Б. О некоторых вопросах теоретических оснований развития законодательства о робототехнике: аспекты воли и правосубъектности// Закон. – 2017. – С. 157-170.
4. Курсив мой – С.П.
5. Красавчиков О.А. Гражданская правосубъектность как правовая форма, Межвузовский сборник научных трудов, вып. 62 / Правовые проблемы гражданской правосубъектности, Свердловск, УрГУ, 1978, С. 17.
6. Всеобщий гражданский кодекс Австрии = Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch / пер. с нем. Маслов С.С.- М.: Инфотропик Медиа. – 2011.- 272 с.

7. Архипов В.В, Наумов В.Б. О некоторых вопросах теоретических оснований развития законодательства о роботехнике: аспекты воли и правосубъектности// Закон. – 2017. – С. 157-170.
8. Выделение и курсив мой – С. П.
9. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.09.2015 по делу А56-67074/2014.
10. Определение Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 04.03.2013 № ВАС-1681/13, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.04.2017 по делу А56-31881/2016, решение Суда по интеллектуальным правам от 21.05.2015 по делу № СИП-211-2015, постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.10.2017 по делу А40-215201/2016, постановление Арбитражного суда Московского округа от 31.10.2017 по делу А40-230655/2016, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 07.03.2017 по делу № Ф090757/17.
11. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 14.02.2017 по делу А54-4956/2015.
12. Полич С.Б. Правосубъектность и физическое лицо/ Проблемы права. – 2017. - № 3(62). – С. 50-52.
13. Полич С.Б. Принципы в гражданском праве: учебное пособие/ С.Б. Полич. – Челябинск.: Цицеро.- 2017.- 28с.

References

1. Polich S.B. Pravosub'yektnost' i fizicheskoye litso/ Problemy prava. – 2017. - № 3(62). – С. 50-52.
2. Tereshchenko L.K. Modernizatsiya informatsionnykh otnosheniy i informatsionnogo zakonodatel'stva: monografiya. – М.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF. INFRA-M., 2014. – 227s.
3. Arkhipov V.V, Naumov V.B. O nekotorykh voprosakh teoreticheskikh osnovaniy razvitiya zakonodatel'stva o robotekhnike: aspekty voli i pravosub'yektnosti// Zakon. – 2017. – С. 157-170.
4. Kursiv moy – S.P.
5. Krasavchikov O.A. Grazhdanskaya pravosub'yektnost' kak pravovaya forma, Mezhdvuzovskiy sbornik nauchnykh trudov, vyp. 62 / Pravovyye problemy grazhdanskoy pravosub'yektnosti, Sverdlovsk, UrGU, 1978, S. 17.
6. Vseobshchiy grazhdanskiy kodeks Avstrii = Allgemeines Burgerliches Gesetzbuch / per. s nem. Maslov S.S.- М.: Infotropik Media. – 2011.- 272 s.
7. Arkhipov V.V, Naumov V.B. O nekotorykh voprosakh teoreticheskikh osnovaniy razvitiya zakonodatel'stva o robotekhnike: aspekty voli i pravosub'yektnosti// Zakon. – 2017. – С. 157-170.
8. Vydeleniye i kursiv moy – S. P.
9. Postanovleniye Arbitrazhnogo suda Severo-Zapadnogo okruga ot 28.09.2015 po delu A56-67074/2014.
10. Opredeleniye Vysshego Arbitrazhnogo suda Rossiyskoy Federatsii ot 04.03.2013 № VAS-1681/13, postanovleniye Arbitrazhnogo suda Severo-Zapadnogo okruga ot 07.04.2017 po delu A56-31881/2016, resheniye Suda po intellektual'nym pravam ot 21.05.2015 po delu № SIP-211-2015, postanovleniye Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga ot 17.10.2017 po delu A40-215201/2016, postanovleniye Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga ot 31.10.2017 po delu A40-230655/2016, postanovleniye Arbitrazhnogo suda Ural'skogo okruga ot 07.03.2017 po delu № F090757/17.
11. Postanovleniye Arbitrazhnogo suda Tsentral'nogo okruga ot 14.02.2017 po delu A54-4956/2015.
12. Polich S.B. Pravosub'yektnost' i fizicheskoye litso/ Problemy prava. – 2017. - № 3(62). – С. 50-52.
13. Polich S.B. Printsipy v grazhdanskom prave: uchebnoye posobiye/ S.B. Polich. – Chelyabinsk.: Tsitsero.- 2017.- 28s.

ПОЛИЧ Светлана Байрамовна, доцент кафедры гражданского права и гражданского судопроизводства Южно-Уральского государственного университета, кандидат юридических наук. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: poli1331@yandex.ru

POLICH Svetlana, assistant professor of civil law and civil proceedings of the South Ural State University, PhD. 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: poli1331@yandex.ru



Хамидуллина Ф. И.

ПРАВОСОЗНАНИЕ, ПРАВО И СПРАВЕДЛИВОСТЬ: ПЯТЬ ТЕЗИСОВ О НОРМАХ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРАКТИКЕ ИХ СУДЕБНОГО ПРИМЕНЕНИЯ

Hamidullina F. I.

LEGAL AWARENESS, LAW AND JUSTICE: FIVE THESES ON THE NORMS OF CIVIL LAW AND THE PRACTICE OF THEIR JUDICIAL APPLICATION

Статья в тезисной форме отражает авторскую позицию по дискуссионным вопросам, касающимся этического обоснования гражданского права и судебного применения его норм. Показано, что судья не творит право, а именно применяет его – но в соответствии со смыслом норм права, заложенным на уровне профессионального правосознания и имеющим некоторые позитивные, формализованные признаки. Автор утверждает, что при толковании закона надо найти оптимальное соотношение интересов, по поводу которых возник данный спор о праве. Только в таком случае решение будет правосудным: не допускающим ни малейшего ущемления законных интересов и вместе с тем обеспечивающим воздаяние по заслугам.

Ключевые слова: правосознание, нормы гражданского права, справедливость, судебное правоприменение.

The article in the abstract form reflects the author's position on discussion issues relating to the ethical justification of civil law and the judicial application of its norms. It is shown that the judge does not create the right, namely applies it - but in accordance with the meaning of the norms of law, laid down at the level of professional sense of justice and having some positive, formalized characteristics. The author claims that when interpreting the law, it is necessary to find the optimal correlation of interests, concerning which the given dispute about law arose. Only in this case will the decision be just: not allowing the slightest infringement of legitimate interests and at the same time ensuring retribution on merit.

Keywords: legal consciousness, civil law norms, justice, judicial enforcement.

Правосознание, право и справедливость рассматриваются нами в контексте гипотетически идеального правопорядка. В данном случае мы трактуем понятие идеала в соответствии с воззрениями Павла Ивановича Новгородцева¹. Не ограничиваясь определением идеала как требования бесконечного совершенствования, он связывает его «с безусловным понятием личности» в ее основных требованиях равенства и свободы. Все люди разные, при том они постоянно развиваются и растут, а потому «личность – это бесконечность возможностей, это – безграничность

перспектив, и в этом смысле ... это есть образ и путь осуществления абсолютного идеала. ... Абсолютный идеал есть предел, к которому надо идти историческими путями, к нему нельзя перелететь на крыльях фантазии; но осуществлять конкретные цели, добиваться разрешения самых трудных исторических задач, это значит восходить по ступеням бесконечной лестницы. Каждый новый шаг вперед есть известное удовлетворение, но вместе с тем и повод для нового движения. Не отдых и успокоение, а неустанный труд – такова перспектива нравственного прогресса»¹.



Итак, под гипотетически идеальным порядком, применительно к которому мы ведем все наши последующие рассуждения, мы понимаем отнюдь не воображаемую и заведомо неосуществимую идиллию, а реальный вектор поступательного движения в жизни теперешних и новых поколений.

Тезис первый. Правовой смысл норм гражданского права – в создании и защите прочных основ, надежного фундамента гражданского общества.

Вопрос о правовом смысле норм гражданского права, при кажущейся его сугубо теоретической постановке, едва ли не граничащей со схоластикой, на самом деле представляет прежде всего практический интерес, так как от его решения в конечном итоге зависит исход споров о праве. Применить нормы гражданского права в соответствии с их правовым смыслом – задача суда, не столь очевидная в ежедневном потоке дел по типу «получил товар – должен заплатить поставщику – не заплатил – неси ответственность», однако выступающая на первый план в более сложных, нередко даже и запутанных случаях, число которых имеет тенденцию к возрастанию в условиях усложняющегося экономического оборота.

Основанные на конститутивных категориях равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности, нормы гражданского права являются своеобразной юридической квинтэссенцией естественных стремлений людей к благополучию, свободному развитию своих природных способностей и склонностей. Люди удовлетворяют присущие им потребности в самоутверждении, в продолжении своего личного бытия в семье и потомках, в расширении своего благосостояния посредством приобретения, усвоения и производства внешних благ.

Несмотря на то, что все эти потребности продиктованы частной, индивидуальной жизнью, их реализация с необходимостью выводит человека из узкого и замкнутого круга собственного бытия, ибо каждая отдельная личность проявляется не иначе как через взаимодействие с другими лицами. Формально обеспечивая взаимное признание, взаимоограничение и взаимодополнение отдельных лиц в их общественных отношениях, нормы гражданского права содержат некий компромисс частных интересов и в таком своем качестве составляют основу гражданского общества, а также делают возможным его защиту в конфликтных ситуациях. Называя общество гражданским, мы подчеркиваем, что оно не является

механической суммой индивидуально-объединенных в силу действия общеобязательных гражданско-правовых предписаний, а обнаруживает некое новое качество, обусловленное универсальными требованиями свободы и равенства.

Тезис второй. Глубинным нравственным основанием норм гражданского права является достоинство.

В нормах гражданского права всегда выражено, так или иначе подчеркивается значение индивида как действующего и ответственного за свои действия. Вместе с тем нормы гражданского права воплощают приоритет общественных связей, так как на надличностном, всеобщем уровне устанавливают допустимые образцы поведения. При этом личностное и общественное отнюдь не антагонистичны, как представляется сторонникам индивидуалистических либо коллективистских воззрений. Своеобразной точкой пересечения личностных и общественных начал является достоинство, трактуемое как абсолютное уважение к себе – с личностных позиций и как взаимное уважение и признание – с позиций общества.

Взаимность достоинства людей, объединенных в некий социум, выражена в хорошо известной формуле «поступай по отношению к другому так же, как ты хочешь, чтобы поступали по отношению к тебе». Уважая себя, я не хочу причинить себе зла, но вместе с тем я должен понимать, что это зло нельзя обращать и на другого – ведь в человеческом достоинстве мы с ним равны, хотя во всем остальном между нами есть и неизбежно будет целая бездна различий.

Достоинство выражается в самоуважении, в ощущении свободы и собственной значимости как личности, исполняющей свои обязанности и отвечающей разумным ожиданиям в конкретных человеческих взаимоотношениях. Взаимное уважение запрещает отношение к другому как к средству достижения собственных целей. Справедливость, не позволяя нарушать равенство, обязывает к воздаянию по заслугам. Таковы важнейшие этические постулаты, содействующие созданию и применению норм гражданского права.

Тезис третий. Правосознание – нечто большее, чем ценностное отражение действительности.

Значение правосознания как ценностного отражения действительности важно и неоспоримо, однако с точки зрения данных современной нейробиологии определяющим не является. Как показа-





ли проводившиеся с середины XX века научные исследования, сознание, наряду с пространством и временем, является фундаментальным свойством Вселенной, а содержание его предопределено субъективным опытом.

Иначе говоря, при том используя некоторое упрощение понятий нейробиологии, «мы видим мир таким» не потому, что у всех нас есть одинаковое «зеркало», а именно – наше «отражающее» сознание. Мы «видим то, что хочет показать нам наш мозг как носитель сознания», и эта картина всецело детерминирована субъективным опытом. Некоторой общностью она обладает не в силу равного опыта (такого нет и быть не может вследствие индивидуальных различий даже кровнородственных людей), а в силу одинакового строения мозга человека как биологического вида и общей закономерной связи мозга и языка, что позволяет носителям одного и того же языка оперировать одними и теми же понятиями и понимать друг друга².

С учетом этих положений применительно к правосознанию мы можем утверждать, что на профессиональном его уровне – в частности, в правосознании судей – должен быть укреплен субъективный опыт, согласуемый с моральным принципом взаимности. В таком случае при разрешении спора о праве формальные аспекты будут органически соединены с содержательным планом – с правовым смыслом норм гражданского законодательства.

Тезис четвертый. У справедливости есть «общий знаменатель», и она не может быть релятивной, «у каждого своей».

Полагаем, что сторонники взглядов на релятивность справедливости, считающие ее непостоянным «каучуковым» понятием, за оценочностью которого легко скрыть произвол и прочие злоупотребления, допускают некоторую подмену понятий. Да, действительно, в каждый конкретно-исторический период люди действуют в разных обстоятельствах и в неодинаковых условиях, так что на первый взгляд может показаться, что «справедливое там и тогда» немислимо как «справедливое здесь и сейчас».

Но ведь такая релятивность касается не людей как таковых, а сложной детерминации их отношений. Между тем говорить надо собственно о людях, а не об обстоятельствах. И здесь справедливость вытекает из самой идеи нравственного достоинства лиц, то есть имеет некий «общий знаменатель» универсального характера, сам по себе не зависящий от

конкретной обстановки, в которой живут и действуют люди. Вопрос в том, что в любом случае никто из них не должен быть исключен из идеи всеобщего признания достоинства – как в себе самом, так и в отношениях с другими людьми.

Вот почему справедлив законодатель, когда он проявляет уважение к человеку: конструирует правовые нормы на основе строго равномерного учета всех социальных интересов в рамках регулируемых отношений, то есть создает такую форму, которая позволяет гарантировать, что все люди с их собственными интересами рассматриваются в той или иной юридически значимой ситуации как изначально равные. Вот почему справедлив судья, когда он проявляет уважение к человеку: выносит правосудное решение конкретного спора о праве – толкует нормы с точки зрения их справедливости, «по букве и духу», исходя из формальной данности, но и не пренебрегая содержанием, то есть применяет закон в соответствии с его правовым смыслом.

Тезис пятый. Судебное правоприменение – поиск справедливости, и это не правотворчество, а именно применение норм права в соответствии с их глубинным нравственным смыслом.

Данный тезис представляется нам логическим следствием и одновременно обобщением изложенных выше положений в их совокупности. Поиск справедливости в процессе разрешения споров о праве не означает отступлений от правовой определенности закона или попыток самостоятельного судебного правотворчества, то есть такого истолкования, которое по существу являет собой некую новую норму.

Разрешая конкретный правовой спор, судья обращается к нормам права, к тому, что записано в законе, и отыскивает в этих формах содержание, позволяющее определить, на чьей стороне в данном случае справедливость. Таким образом, судья дает телеологическое толкование закона, что является правоприменительной деятельностью, но не нормотворчеством. В процессе такого толкования судья пользуется позитивными предписаниями: не выдуманными, а закрепленными в тексте закона юридическими конструкциями.

По нашему мнению, все это означает, что на уровне профессионального правосознания судьи должно быть сформировано понимание конечной цели права как совершенства человека. Вспомним знаменитое «искусство добра и справедливости»! Имеющее глубинную нравственную

основу, право обращено к человеку не обязанностями, а правами, то есть теми возможностями, которые есть у каждого в качестве средства самореализации и подлежат ограничению лишь в случае, если препятствуют правам и свободам других. В ходе телеологического толкования за-

кона надо найти оптимальное соотношение интересов, по поводу которых возник данный спор о праве. Только в таком случае решение будет правосудным: не допускающим ни малейшего ущемления законных интересов и вместе с тем обеспечивающим воздаяние по заслугам.

Литература

1. Новгородцев П.И. Об общественном идеале. [Электронный ресурс] URL: https://iphras.ru/elib/Novgorodtsev_Obshchestv_ideal.html (дата обращения 19.12.2017)
2. Черниговская Т.В. Это не я – это мой мозг // Отечественные записки. № 1 (52) 2013. С. 116-128.

References

3. Novgorodtsev P.I. Ob obshchestvennom ideale. [On the social ideal] Available at: URL: https://iphras.ru/elib/Novgorodtsev_Obshchestv_ideal.html (19.12.2017)
4. Chernigovskaya T.V. Ehto ne ya – ehto moj mozg. [It's not me - it's my brain], Otechestvennye zapiski. № 1 (52) 2013. P. 116-128.

ХАМИДУЛЛИНА Фарида Ильдаровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Казанского федерального университета. 420008, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, 18. E-mail: r89297228801@yandex.ru

HAMIDULLINA Farida, PhD in Juridical sciences, associate professor of the chair of civil law Kazan Federal University. 420008, Republic of Tatarstan, Kazan, ul. The Kremlin, 18. E-mail: r89297228801@yandex.ru



Горovenko С. В.

ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЛАДЕЛЬЦЕВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ¹

Gorovenko S. V.

OBLIGATORY CIVIL LIABILITY INSURANCE OF VEHICLE OWNERS AS AN ELEMENT OF RISK MANAGEMENT SYSTEM IN THE SAFETY OF ROAD TRAFFIC SAFETY

Система управления рисками в сфере обеспечения безопасности дорожного движения состоит из множества элементов и объектов её применения. Основной целью такой системы является сокращение числа дорожно-транспортных происшествий. Достижение поставленной цели возможно в случае сознательного соблюдения водителями транспортных средств правил дорожного движения. В этой связи необходимо изучение неюрисдикционных мер воздействия на поведение участников дорожного движения. К таковым можно отнести механизм страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, требующий значительной трансформации.

Ключевые слова: риск, управление рисками, дорожное движение, осаго.

The system of risk management in the field of road safety consists of many elements and objects of its application. The main purpose of such a system is to reduce the number of road accidents. Achievement of the set goal is possible in case of conscious compliance of drivers of vehicles with traffic rules. In this regard, it is necessary to study non-jurisdictional measures of influence on the behavior of road users. These include the mechanism of insurance of civil liability of vehicle owners, which requires a significant transformation.

Keywords: risk, risk management, traffic, wasp.

¹ Материал подготовлен в рамках реализации гранта фонда РФФИ № 17-03-00676



Целью внедрения обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств согласно преамбуле Федерального закона от 25.04.2002 N 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Закон об ОСАГО) является защита прав потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств иными лицами.

Определяя основание наступления гражданской ответственности владельцев транспортных средств, Закон об ОСАГО использует понятие страхового слу-

чая. Под ним законодатель предлагает понимать наступление гражданской ответственности владельца транспортного средства за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу потерпевших при использовании транспортного средства, влекущее за собой в соответствии с договором обязательного страхования обязанность страховщика осуществить страховое возмещение.

Задачами обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с преамбулой Федерального закона от 10.12.1995 N 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» являются охрана жизни, здоровья и имущества граждан,

защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП), снижения тяжести их последствий.

Таким образом, несмотря на формальное отличие в нормативном закреплении цели ОСАГО и задач обеспечения безопасности дорожного движения, можно сделать вывод об их тождественности цели управления рисками в рассматриваемой области – снижение вероятности совершения ДТП¹.

Управление указанной вероятностью выражается в установлении страховых тарифов – ценовых ставок, применяемых страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования и состоящих из базовых ставок и коэффициентов. Текущее положение дел отвечает заявленной цели лишь частично. В этой связи можно поддержать мнение отдельных авторов, что «в названии закона звучит «гражданская ответственность автовладельца», а условия применения жестко привязаны к транспортному средству» [1;75].

В соответствии со Стратегией развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 22.07.2013 N 1293-р, одним из основных направлений совершенствования обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств является совершенствование системы тарификации по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, включая сбалансированную систему коэффициентов страховых тарифов (бонус-малус) на базе автоматизированной информационной системы обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Таким образом, анализ действующей системы страховых тарифов, а также выработка концепции по её трансформированию являются актуальными.

¹ Более подробно о целеполагании в системе управления рисками в сфере обеспечения безопасности дорожного движения см.: Майоров В.И., Летаева Е.А. О рисках в дорожном движении // В сборнике: Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. Сборник материалов XXXII Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией С.С. Чернова. 2017. С. 103-108.; Горюнов С.В. Цели и задачи системы управления рисками в сфере безопасности дорожного движения: постановка проблемы // В сборнике: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ НАУКИ сборник статей Международной научно-практической конференции: в 3 частях. 2017. С. 153-157.

Страховые премии по договорам обязательного страхования рассчитываются страховщиками как произведение базовых ставок и коэффициентов страховых тарифов в соответствии с порядком применения страховщиками страховых тарифов по обязательному страхованию при определении страховой премии по договору обязательного страхования, установленным Банком России.

Базовые ставки страховых тарифов формируются в зависимости от технических характеристик, конструктивных особенностей и назначения транспортных средств, существенно влияющих на вероятность причинения вреда при их использовании и на потенциальный размер причиненного вреда. Размер базовой ставки страхового тарифа определяется страховщиком самостоятельно по каждой категории транспортного средства и по каждой территории преимущественного использования транспортного средства в пределах значений, установленных приложением 1 к Указанию Банка России от 19.09.2014 N 3384-У «О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Указание).

Анализ положений, закреплённых в приложении 1 к Указанию, позволяет сделать вывод, что базовая ставка страхового тарифа не влияет на вероятность возникновения страхового случая и, следовательно, не может рассматриваться как средство управления риском в системе обеспечения безопасности дорожного движения.

Коэффициенты, входящие в состав страховых тарифов, за исключением коэффициента бонус-малус, также не оказывают воздействия на вероятность совершения ДТП застрахованным лицом². Кроме того, коэффициент территории преимущественного использования транспортного средства (далее также – КТ) не учитывает динамику развития аварийной ситуации в субъекте Российской Федерации. Данный коэффициент определяется для физических лиц исходя из места жительства собственника транспортного средства, указанного в паспорте транспортного средства или свидетель-

² Аналогичная проблематика существует не только в России. См., напр. Masharо О. Адекватність оцінки ризиків при застосуванні системи бонус-малус // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка. 2014. № 3. С. 35.





стве о регистрации транспортного средства либо в паспорте гражданина, для юридических лиц, их филиалов или представительств - по месту нахождения юридического лица, его филиала или представительства, указанному в учредительном документе юридического лица. Данный коэффициент зависит от типа транспортного средства (автомобили, трактора, самоходные строительные машины и т.п.). Границы коэффициента, установленного для транспортных средств, за исключением тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин, варьируются от 0,6 (населенные пункты регионов Российской Федерации, за исключением административных центров) до 2,1 (г. Челябинск). Динамика статистического учета количества ДТП, погибших, раненых по субъектам Российской Федерации свидетельствует о частичном несоответствии размера КТ цели его установления. Например, величина КТ для города Тюмени равняется 2. При этом, по данным ГИБДД России о состоянии безопасности дорожного движения, в г. Тюмени наблюдается снижение показателей аварийности в 2017 году по сравнению с аналогичным периодом прошлого года³.

Коэффициент бонус-малус выражается в наличии или отсутствии страхового возмещения, осуществленного страховщиками в предшествующие периоды при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности владельца данного транспортного средства, а в случае обязательного страхования при ограниченном использовании транспортного средства, предусматривающем управление транспортным средством только указанными страхователем водителями, - в наличии или отсутствии страхового возмещения, осуществленного страховщиками в предшествующие периоды при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности каждого из этих водителей. Данный показатель наиболее полно соответствует обозначенной выше цели снижения риска наступления страхового случая.

Возможным направлением совершенствования тарифной политики в сфере ОСАГО, направленной на предупреждение возникновения аварийных ситуаций⁴,

³ <http://stat.gibdd.ru>

⁴ Более подробно о понятии «аварийная ситуация» см. Майоров В.И. К вопросу об аварийной ситуации в дорожном движении // В сборнике: УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ (СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ) 2017. С. 217-222

является внедрение концепции «плати как едешь».

По данным Российской газеты, «В Европе принцип «плати как едешь» работает еще с 2002 года, приблизительно в то же время он становится востребованным и в Америке. На Западе число договоров по системе pay-as-you-drive растет в среднем на 25% в год, их популяризация является одной из главных тенденций развития автострахования во всем мире. По свидетельствам экспертов, распространение данной технологии крайне благоприятно сказывается на поведении водителя на дороге: как только человек понимает, что его методы вождения отслеживаются, а аккуратность поощряется, он становится намного дисциплинированнее.»⁵.

В рамках данной концепции отдельные исследователи предлагают рассматривать систему под названием телематика. «Телематика — это платформа для установления связи между автомобилем и внешней средой, позволяющая создать из машины «умный гаджет». В новых автомобилях премиум-класса она уже включена в бортовое ПО или представлена в более простой форме в виде простого приложения для смартфона. Применение Big Data и телематики в автостраховании требует больших ресурсов. Например, в Великобритании направление Big Data считается приоритетным только среди тех страховщиков, оборот которых превышает 500 млн. фунтов в год. Среди менее состоятельных компаний, с оборотом от 50 до 500 млн, эта доля составляет лишь 46%. Существенным недостатком является неспособность телематических устройств отслеживать все особенности езды. Намного больше информации о водителе может дать отслеживание его страховой истории, и в этом случае, компаниям не требуется оснащать автомобиль специальным устройством или разрабатывать приложение.» [2].

Таким образом, можно сделать предположение, что внедрение систем телематики в автостраховании в России будет представлять собой достаточно длительный процесс.

Достаточно перспективным направлением развития в области совершенствования страховых тарифов является установление взаимосвязи между размером тарифа и отсутствием нарушений владельцем транспортного средства правил дорожного движения. Для этого следует осуществить градацию административных правонарушений в области дорожно-

⁵ <https://rg.ru/2013/08/13/skidka.html>

го движения по степени их тяжести. Отметим, что одним из вариантов проекта КоАП РФ⁶ предусматривается статья 3.2 «Категории административных правонарушений». Разработчики законопроекта предлагают в зависимости от характера административные правонарушения подразделить на грубые административные правонарушения, значительные административные правонарушения и менее значительные административные правонарушения.

Внедрение страхового тарифа, связанного не только со страховой историей автовладельца, но и с историей привлечения его к административной ответственности, позволит повысить общее состояние законности и дисциплины в сфере дорожного движения.

Положениями статьи 30 Закона об ОСАГО предусмотрено, что органы внутренних дел посредством электронного взаимодействия предоставляют страховщикам, профессиональному объединению страховщиков по их запросам необходимые для реализации положений данного Федерального закона сведения о водительских удостоверениях лиц, допущенных к управлению транспортными средствами, о регистрации транспортных средств и зафиксированных сотрудниками полиции дорожно-транспортных происшествиях.

Таким образом, необходимые нормативные и научно-теоретические предпосылки для разработки и внедрения рассматриваемого варианта страхового тарифа в настоящее время созданы.

Кроме совершенствования страховых тарифов, не следует забывать об адекватных мерах административного наказания за неисполнение владельцем транспортного средства обязанности по ОСАГО.

Административная ответственность является средством управляющего воздействия на сложившиеся общественные отношения. Справедливый характер наказания должен обеспечивать баланс охраняемых интересов как общества, так и нарушителя. В этой связи заслуживает изучения характер административных санкций за нарушение владельцем транспортного средства правил страхования своей гражданской ответственности.

Административное законодательство предусматривает ответственность за данное нарушение в двух формах:

управление транспортным средством

⁶ Проект федерального закона N 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/957581-6>

в период его использования, не предусмотренный страховым полисом обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортного средства, а равно управление транспортным средством с нарушением предусмотренного данным страховым полисом условия управления этим транспортным средством только указанными в данном страховом полисе водителями, которое влечет наложение административного штрафа в размере пятисот рублей (часть 1 статьи 12.37 КоАП РФ);

неисполнение владельцем транспортного средства установленной федеральным законом обязанности по страхованию своей гражданской ответственности, а равно управление транспортным средством, если такое обязательное страхование заведомо отсутствует, которое влечет наложение административного штрафа в размере восьмисот рублей (часть 2 статьи 12.37 КоАП РФ).

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 11 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения⁷ запрещается эксплуатация транспортных средств, владельцы которых не застраховали свою гражданскую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 12.5 КоАП РФ управление транспортным средством при наличии условий, при которых эксплуатация транспортного средства запрещена, за исключением неисправностей и условий, указанных в частях 2 - 7 данной статьи, влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере пятисот рублей.

Таким образом, несмотря на то, что фактически управление транспортным средством лицом без надлежащего страхования гражданской ответственности образует по совокупности два состава административных правонарушений, максимальный размер штрафа, который может быть назначен водителю, не превышает 800 рублей с учетом применения положений о назначении административного наказания по совокупности правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 4.4 КоАП РФ.

Столь незначительные размеры штра-

⁷ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 N 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // СПС Консультант Плюс





фа за нарушение порядка реализации законодательства России о страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств по сравнению со стоимостью страхового полиса формируют риск-образующую ситуацию, выраженную в возможном затруднении реализации пострадавшим в ДТП права на возмещение полученного ущерба.

Усугубляет ситуацию то обстоятельство, что при выявлении уклонения владельцем транспортного средства от исполнения обязанности по ОСАГО у сотрудников ГИБДД России отсутствует право на задержание транспортного средства как формы понуждения виновного к нейтрализации указанного риска⁸. В этой связи можно согласиться с мнением авторов, что «основание запрещения движения транспортного средства по п. 2.3.1 Правил дорожного движения в РФ и задержание транспортного средства по ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ не совпадают, т.к. перечень оснований в Правилах дорожного движения шире и точнее» [3].

Необходимо обратить внимание, что до внесения Федеральным законом от 14.10.2014 N 307-ФЗ изменений в статью 27.13 КоАП РФ предусматривалась такая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении как запрещение эксплуатации транспортного средства. Данная мера характеризовалась как «запрещение физическому лицу, являющемуся собственником или правомерным пользователем данного движимого имущества, использовать транспортное средство» [4; 258].

Исключив данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, законодатель создал ситуацию, выраженную в невозможности иного понуждения владельца транспортного средства к заключению договора страхования своей гражданской ответственности кроме привлечения к административной ответственности.

Также следует учитывать растущую проблему реализации поддельных полисов ОСАГО. По данным Российского союза автостраховщиков, «на руках водителей находится около одного миллиона поддельных полисов ОСАГО. Учитывая объем ежегодной реализации в нашей стране полисов ОСАГО порядка 44 миллионов экземпляров, получается, что на каждую сотню проданных бланков прихо-

дится 2-3 фальшивых документа»⁹.

Оставляя за скобками вопросы уголовно-правовой ответственности за совершение мошеннических действий в этой области, отметим, что приобретение поддельного полиса не является основанием для освобождения от административной ответственности за неисполнение владельцем транспортного средства рассматриваемой обязанности.

В этой связи в целях реализации механизма управления обозначенным риском считаем возможным предложить следующее.

Во-первых, необходимо увеличить размер административного штрафа за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 12.37 КоАП РФ.

При определении размера штрафа может быть использована модель, основанная на произведении базовой ставки страхового тарифа и страхового коэффициента территории преимущественного использования транспортного средства для каждого субъекта Российской Федерации. Такой расчет может быть произведен Российским союзом автостраховщиков. Использование данной формулы расчета размера административного штрафа не противоречит сути закрепленных в КоАП РФ положений относительно форм выражения рассматриваемого вида административного наказания. Кроме того, такой подход позволит отойти от использования абсолютно определенной санкции и реализовать принцип соразмерности административного наказания.

Во-вторых, необходимо внести изменения в часть 1 статьи 27.13 КоАП РФ относительно включения статьи 12.37 КоАП РФ в качестве основания задержания транспортного средства.

В-третьих, за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 27.13 КоАП РФ, необходимо установить административную ответственность в форме двукратного максимального размера штрафа, исчисляемого по предложенным правилам, или лишения права управления транспортным средством на срок до одного года.

⁸ Совершение административных правонарушений, предусмотренных ст.12.37 КоАП РФ, как и ч.1. ст. 12.5 КоАП РФ, не является основанием для задержания транспортного средства в соответствии с ч.1 ст. 27.13 КоАП РФ.

⁹ <http://avtomotoprof.ru/zakon-i-voditel/poddelnyiy-polis-osago/>

Литература

1. Исламов Ф.Ф. «ОСАГО» - почему закон не работает? // Пермский финансовый журнал. 2014. № 2 (11). С. 74-83.
2. Рудская Е.Н., Десятниченко Л.В. Роль BIG DATA в управлении рисками: развитие умного страхования // Вектор экономики. 2017. № 6 (12). С. 55.
3. Щербаков С.Б. Проблемы совершенствования законодательства при применении милицией мер административного пресечения // Российский следователь. 2006. N 3.
4. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма, 2015. 320 с.
5. Masharo O. Адекватність оцінки ризиків при застусованні системи бонус-малус // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка. 2014. № 3. С. 35-41.
6. Майоров В.И., Летаева Е.А. О рисках в дорожном движении // В сборнике: Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. Сборник материалов XXXII Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией С.С. Чернова. 2017. С. 103-108.
7. Майоров В.И. К вопросу об аварийной ситуации в дорожном движении // В сборнике: УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ (СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ) 2017. С. 217-222.
8. Горovenko С.В. Цели и задачи системы управления рисками в сфере безопасности дорожного движения: постановка проблемы // В сборнике: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ НАУКИ сборник статей Международной научно-практической конференции: в 3 частях. 2017. С. 153-157.

References

1. Islamov F.F. «OSAGO» - pochemu zakon ne rabotayet? // Permskiy finansovyy zhurnal. 2014. № 2 (11). S. 74-83.
2. Rudskaya Ye.N., Desyatnichenko L.V. Rol' BIG DATA v upravlenii riskami: razvitiye umnogo strakhovaniya // Vektor ekonomiki. 2017. № 6 (12). S. 55.
3. Shcherbakov S.B. Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva pri primenenii militsiyey mer administrativnogo presecheniya // Rossiyskiy sledovatel'. 2006. N 3.
4. Sokolov A.YU. Mery obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyyakh: monografiya. M.: Norma, 2015. 320 s.
5. Masharo O. Adekvatnist' otsinki rizikiv pri zastusovanni sistemi bonus-malus // Visnik Kiivs'kogo natsional'nogo universitetu im. Tarasa Shevchenka. Seriya: Yekonomika. 2014. № 3. S. 35-41.
6. Mayorov V.I., Letayeva Ye.A. O riskakh v dorozhnom dvizhenii // V sbornike: Novoye slovo v nauke i praktike: gipotezy i aprobatsiya rezul'tatov issledovaniy. Sbornik materialov XXXII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Pod obshchey redaktsiyey S.S. Chernova. 2017. S. 103-108.
7. Mayorov V.I. K voprosu ob avariynoy situatsii v dorozhnom dvizhenii // V sbornike: UPRAVLENIYE DEYATEL'NOST'YU PO OBESPECHENIYU BEZOPASNOSTI DOROZHNOGO DVIZHENIYA (SOSTOYANIYE, PROBLEMY, PUTI SOVERSHENSTVOVANIYA) 2017. S. 217-222.
8. Gorovenko S.V. Tseli i zadachi sistemy upravleniya riskami v sfere bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: postanovka problemy // V sbornike: SOVREMENNYE PROBLEMY INNOVATIONNOGO RAZVITIYA NAUKI sbornik statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii: v 3 chastyakh. 2017. S. 153-157.

ГОРОВЕНКО Сергей Викторович, кандидат юридических наук ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет», г. Тюмень. 625003, Тюменская область, г. Тюмень, ул. Володарского, 6. E-mail: tgamyp@yandex.ru

GOROVENKO Sergey, PhD in Law, FGAOU VO "Tyumen State University", Tyumen. 625003, Tyumen Region, Tyumen, ul. Volodarsky, 6. E-mail: tgamyp@yandex.ru



Дюков К. Р.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА СТРАХОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЛАДЕЛЬЦЕВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ «ЗЕЛЕНАЯ КАРТА»

Dyukov K. R.

INTERNATIONAL SYSTEM OF INSURANCE OF CIVIL LIABILITY OF OWNERS OF VEHICLES "GREEN CARD"

В данной статье рассмотрена международная система страхования «Зеленая карта»; история создания международной системы, основные задачи и цели; обозначено понятие международного полиса «Зеленая карта»; действия страхователя при наступлении страхового случая за рубежом.

Ключевые слова: Обязательное страхование гражданской ответственности (ОСАГО), Транспортное средство (ТС), Российский союз автостраховщиков (РСА), Зеленая карта, Организации Объединённых Наций, извещение о ДТП (Европротокол), Совет Бюро.

This article considers the international system of insurance "Green Card"; the history of the international system, the main objectives and objectives; the notion of the international policy "Green Card"; the actions of the policyholder in the event of an insured event abroad.

Keywords: Compulsory civil liability insurance (OSAGO), Vehicle (TC), Russian Union of Auto Insurers (RSA), Green Card, United Nations Organization, road accident notification (Europrotocol), Council Bureau.

В 1946 году подкомитет по автотранспорту комитета по транспорту Европейской экономической комиссии ООН начал разработку основных положений и принципов функционирования такой системы, которая могла бы регулировать страхования в разных странах.

В 1947 году Комитет по вопросам транспорта Европейской экономической комиссии (ЕЭК) при Организации Объединённых наций (далее – ООН) на внеочередном собрании поставил вопрос: «Можно ли разработать соглашение между странами входящими в ООН, согласно которому страховщики или бюро страховщиков в странах участниках обязуются возместить страховое возмещение страховщикам из других стран в результате дорожно-транспортного происшествия?». [1]

И уже в 1949 году на международной конференции автостраховщиков в Лондоне были приняты рекомендации основных положений и принципов функциони-

рования системы Европейской экономической комиссии ООН и официально основан Совет Бюро, являющийся международной некоммерческой ассоциацией. В 1951 году состоялось первое официальное собрание Совета Бюро, на котором была одобрена модель Соглашения между национальными бюро стран-участниц системы и приняты единые стандарты для «Зелёных карт». Соглашение о «Зелёной карте» вступило в силу с 1 января 1953 года. Согласно соглашению между национальными бюро стран-участниц системы «зеленая карта» страховой полис по автогражданской ответственности, выданный в любой стране — члене соглашения, действителен на территории другой страны, являющейся членом этого соглашения. [2]

На данный момент в систему «Зеленая карта» входит 48 стран. В 2006 году по решению общего собрания российского союза автостраховщиков (далее РСА) была активирована заявка РСА на членство



в международной системе «Зеленая карта». В декабре 2007 года в целях гармонизации российского законодательства с требованиями системы приняты необходимые изменения в ФЗ от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об ОСАГО», а именно добавлена статья 31 «Международные системы страхования». [3]

По распоряжению Правительства от 19 марта 2008 г. №337-Р «О национальном страховом бюро «Зеленая карта» РСА признается в качестве Российского Бюро «Зеленая карта» [4], так же было направлено соответствующее уведомление в адрес профильной комиссии ООН и Совета бюро «Зеленая карта». По решению Генеральной Ассамблеи Совета Бюро РСА принят в систему «Зеленая карта» с правом начала работы в системе с 1 января 2009 года. Президиум РСА принял решение о создании Бюро «Зеленая карта» - структурного образования РСА, стратегическое руководство которым осуществляется членами Бюро. [5]

Т.Н. Павлюченко дает следующее определение международной системе «Зеленая карта»: это обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, выезжающих за рубеж на собственном автомобиле». [6]

По мнению автора «Зеленая карта» – это международный договор (полис) страхования автогражданской ответственности вне страны регистрации, а также соглашение о взаимном сотрудничестве между странами (их национальными организациями – членами системы) о признании *страхового полиса по страхованию ответственности владельцев транспортных средств. Система* не является многосторонним межгосударственным договором.

Основные задачи системы «Зеленая Карта»:

1. Содействие беспрепятственному передвижению транспортных средств через государственные границы стран-участниц и максимально быстрое урегулирование произошедших при использовании транспорта страховых случаев;

2. Освобождение автовладельца от необходимости соблюдения дополнительных требований по ОСАГО, налагаемых соответствующими национальными законами, при путешествии по территории стран входящих в систему «Зеленая карта».

Согласно п.1 ст. 31 от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об ОСАГО» – в случае временного использования транспортного средства, зарегистрированного на территории РФ,

на территории иностранного государства, в котором применяются международные системы страхования, владелец такого транспортного средства обязан застраховать риск своей гражданской ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу потерпевших при использовании транспортного средства на территории указанного иностранного государства, на срок временного использования транспортного средства, но не менее чем на 15 дней.

Таких же правил должен придерживаться иностранный субъект, решивший въехать на территорию РФ, условия страхования должны соответствовать национальному законодательству РФ, согласно п. 2 ст. 31 «Международные системы страхования» ФЗ от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об ОСАГО». [7]

Действия, которые должен предпринять российский страхователь при наступлении страхового случая в иностранном государстве, если ДТП произошло по его вине:

1. Вызвать полицию;
2. Предъявить полис «Зеленая карта» иностранному водителю;
3. Заполнить извещение о ДТП (Accident statement);
4. Потерпевший от российского водителя (держателя российского полиса «Зеленая карта») иностранец направляет претензию в свое национальное бюро;
5. Сообщите о факте ДТП в свою страховую компанию.

Действия, которые должен предпринять российский страхователь при наступлении страхового случая в иностранном государстве, если ДТП произошло по вине иностранца:

1. Вызвать полицию;
2. Предъявить полис «Зеленая карта» иностранному водителю;
3. Заполнить извещение о ДТП (Accident statement);
4. Передать другим участникам намеренным предъявить требование о возмещении вреда, копию своей Зеленой карты, а при ее отсутствии сообщите номер Зеленой карты, адрес и номер телефона национального бюро «Зеленая карта» страны, на территории которой произошло дорожно-транспортное происшествие;

5. Рекомендуется сфотографировать место происшествия, транспортные средства и их повреждения, а также полис другого участника ДТП;

6. Получить документ дорожной полиции, подтверждающий факт ДТП;



7. Сообщить о факте ДТП в свою страховую компанию. [8]

На данный момент система «Зеленая карта» является международной системой, созданной для урегулирования страховых событий владельцев транспортных средств, выехавших за рубеж. Основой действия системы «Зеленая карта» стал не многосторонний договор, а ряд двухсторонних соглашений между членами

системы, установленных еще в 1953 году. Страны участники взяли на себя обязательства признать полисы «Зеленая карта» на территории каждой из стран участниц. Национальное законодательство РФ запрещает выезжать на территорию зарубежных стран без заключения полиса «Зеленая карта», и тем самым придерживается всех стандартов данной международной системы.

Литература

1. «История совета бюро» History of the CoV [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.cobx.org/Content/Default.asp?PageID=6>;
2. «Зеленая карта (страхование)» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Зеленая_карта_\(страхование\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Зеленая_карта_(страхование));
3. Российский Союз Страховщиков, вкладка «О бюро» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.autoins.ru/ru/greencard/>;
4. Распоряжение Правительства РФ от 19.03.2008 №337-р «О национальном страховом бюро «Зеленая карта» // Источник публикации: «Собрание законодательства РФ», 24.03.2008, №12, ст. 1167;
5. Российский Союз Страховщиков, вкладка «О бюро» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.autoins.ru/ru/greencard/>;
6. Павлюченко Т.Н. Научная статья «Резервы страховщиков по «Зеленой карте» // Проблемы учета // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezervy-strahovschikov-po-zelenoy-karte>;
7. Федеральный закон от 23.06.2016 №214-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», статья 31 «Международные системы страхования» [Электронный ресурс] // Режим доступа: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>;
8. Российский Союз Страховщиков «За рубежом» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.autoins.ru/ru/greencard/ru/DTP/za_rubegom.wbp.

References

1. «Istoriya soveta byuro» History of the CoV [Elektronnyy resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.cobx.org/Content/Default.asp?PageID=6>;
2. «Zelenaya karta (strakhovaniye)» [Elektronnyy resurs] // Rezhim dostupa: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Zelenaya_karta_\(strakhovaniye\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Zelenaya_karta_(strakhovaniye));
3. Rossiyskiy Soyuz Strakhovshchikov, vkladka «O byuro» [Elektronnyy resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.autoins.ru/ru/greencard/>;
4. Rasporyazheniye Pravitel'stva RF ot 19.03.2008 №337-r «O natsional'nom strakhovom byuro «Zelenaya karta» // Istochnik publikatsii: «Sobraniye zakonodatel'stva RF», 24.03.2008, №12, st. 1167;
5. Rossiyskiy Soyuz Strakhovshchikov, vkladka «O byuro» [Elektronnyy resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.autoins.ru/ru/greencard/>;
6. Pavlyuchenko T.N. Nauchnaya stat'ya «Rezervy strakhovshchikov po «Zelenoy karte» // Problemy ucheta // Rezhim dostupa: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezervy-strahovschikov-po-zelenoy-karte>;
7. Federal'nyy zakon ot 23.06.2016 №214-FZ «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob obyazatel'nom strakhovanii grazhdanskoj otvetstvennosti vladel'tsev transportnykh sredstv», stat'ya 31 «Mezhdunarodnyye sistemy strakhovaniya» [Elektronnyy resurs] // Rezhim dostupa: Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru>;
8. Rossiyskiy Soyuz Strakhovshchikov «Za rubezhom» [Elektronnyy resurs] // Rezhim dostupa: http://www.autoins.ru/ru/greencard/ru/DTP/za_rubegom.wbp.

ДЮКОВ Кирилл Русланович, аспирант кафедры Частного права, Уральского института управления (филиал РАНХиГС). 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. E-mail: dyukovkr@gmail.com

DYUKOV Kirill, Graduate student of the Private Law Chair, Ural Institute of Management (branch of the Russian Academy of Science and Technology). 620144, Russia, Yekaterinburg, ul. March 8, 66. E-mail: dyukovkr@gmail.com





УДК 004.7:17:34.03 + 34.03:17:004.7

Пучков Д. В.

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КИБЕРТЕХНОЛОГИЙ С МОРАЛЬЮ И ПРАВОМ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

Puchkov D. V.

PROBLEMS OF INTERACTION OF CYBER TECHNOLOGIES WITH MORALITY AND LAW IN MODERN SOCIETY

Настоящая статья посвящена изучению взаимодействия кибернетических технологий с правом и моралью в рамках современного общества. Распространение технологий на базе Интернета способствовало возникновению определённых этических проблем, связанных с использованием кибертехнологий. В этой связи обосновывается необходимость разработки киберэтики, которая определяет влияние кибертехники на социальные, юридические и моральные системы общества и которая включает в себя оценку социальной политики государства и содержания связанных с этим законов – как ответ на новые проблемы современности. Знание азов этики особенно важно в отношении кибертехнологий, так как многие специалисты могут не обладать достаточным уровнем профессионализма и правового сознания, чтобы понять, что их поведение неэтично или даже незаконно. В данной связи соответствующая этическая и юридическая подготовка имеет жизненно важное значение для создания основ формирования хорошо подготовленного, информированного и низкорискового пользователя кибернетических систем. Сделан вывод о том, что на сегодняшний день вопрос о правовой и этической ответственности выходит за рамки оценки индивидуального личностного поведения и обретает особый смысл ввиду экспансии кибернетических технологий, способных кардинально видоизменить всю социальную инфраструктуру.

Ключевые слова: кибертехнологии, право, мораль, киберэтика. Интернет, киборгизация, правовая ответственность, этическая ответственность.

This article is devoted to the study of the interaction of cybernetic technologies with law and morality within the framework of modern society. The proliferation of Internet-based technologies has contributed to the emergence of certain ethical issues associated with the use of cyber technologies. In this regard, the need to develop cyberethics, which determines the impact of cyber technology on the social, legal and moral systems of society, is justified and includes the evaluation of the state's social policy and the content of related laws as a response to new problems of our time. Knowing the basics of ethics is especially important with respect to cyber technologies, as many professionals may not have sufficient level of professionalism and legal awareness to understand that their behavior is unethical or even illegal. In this regard, the relevant ethical and legal training is vital for creating the foundations for the formation of a well-trained, informed and low-risk user of cybernetic systems. It is concluded that to date the issue of legal and ethical responsibility goes beyond the evalu-

95



ation of individual personal behavior and acquires special meaning in view of the expansion of cybernetic technologies capable of radically altering the entire social infrastructure.

Keywords: *cyber technologies, law, morality, cyberethics. Internet, cyborgization, legal responsibility, ethical responsibility.*

В современном обществе растет нравственная озабоченность по поводу широкого использования кибернетических технологий. Развитию этих мировых тенденций способствовал феноменальный рост числа пользователей Интернета благодаря свободе доступа к Интернету для всех, но в то же время привело к появлению новых вопросов касательно старых проблем, таких как свобода слова, конфиденциальность, анонимность и авторское право. В данной связи необходимо с большой озабоченностью отметить, что современный человек в этом смысле испытывает определенный этический вакуум, который необходимо заполнить, но при этом не очевидно, каким образом это должно быть реализовано.

Другим важным фактором является постоянно увеличивающаяся сложность кибернетических систем. Это вполне предсказуемо создало ощущение, что ни один человек не может быть уверенным в том, что он способен предвидеть и контролировать все последствия для общества, особенно нежелательные, процесса развития кибертехнологий. В этом контексте возникает естественный вопрос: кто и как должен отвечать за этическое содержание и последствия влияния кибернетических систем.

Сегодня киберсоциализация человека, являясь сравнительно инновационным феноменом, уже стала реальностью, неотъемлемой частью социализации современной личности, а также двигателем экономического, научно-технического и социального прогресса нашего общества. Рассуждая об интернет-социализации, полагаем важным акцентировать внимание на том, что киберсреда сама по себе стала новым этапом социального сетевого (и востребованного, что подтверждает перманентный рост числа пользователей) взаимодействия людей различных возрастов, от подростков до пожилых людей, в ходе их киберсоциализации.

Кибернетическое пространство со времен возникновения сети Интернет вышло на уровень формирования глобальной, открытой системы коммуникации, где ранее не действовали традиционные нормы и правила. По сути, люди получили возможность выстроить новую систему

отношений, они могли вовсе отвергнуть все правила, либо вновь создавать их по собственному замыслу. «Порядок из хаоса» постепенно оформлялся, стали складываться принципы информационной этики, которые разделяют те или иные виртуальные сообщества, субкультуры, сети, которые, однако, признаются только определенной частью общества. К негативным этическим аспектам кибернетизации образа жизни можно отнести:

– утрату ценности реального мира в сознании и жизни человека (на онтологическом уровне);

– компьютерно-игровую зависимость, ослабление реальной коммуникации, реального творчества и интеллектуальной активности, утрату индивидуальности личности, культурной идентичности, снижение личной ответственности за действия в виртуальном мире (на субъективном и личностном уровне);

– зомбирование или программирование поведения, информационные войны и возрастание социальной рискогенности, утрату доверия к социально-политическим институтам (в результате постоянного вброса информационных провокаций и троллинга), незащищенность личности в информационном пространстве (на социальном уровне);

– стирание границ между ложной и достоверной информацией, утрате доверия к научному знанию, мифологизация мировоззрения (на когнитивном уровне);

– усиление этического и нравственно-плюрализма, размывание границ между «добром» и «злом» в виртуальной деятельности, ослабление моральных регуляторов и их замена правилами «пользователя» (геймера и т.д.) (на этическом уровне). С другой стороны, позитивные аспекты процесса кибернетизации культуры и образа жизни связаны с развитием дополнительных возможностей человека, ускорением его деятельности, преодолением ограниченности пространства, иногда и временем, физическими параметрами (даже недостатками), развитием новых навыков виртуального творчества, возможностью глобального общения и получения информации из любой точки информационного мира и др.

Технизированное общество предполагает технизацию общественного созна-



ния, а также утверждение технократии. Данный процесс определен, во-первых, тем, что увеличение роли технического знания или техники как метода разрешения социальных вопросов вызывает необходимость внедрения в управленческие структуры сперва технических экспертов-инженеров, от заключений которых зависит принятие решения, а после – непосредственной передачи утвержденных решений инженерам. Во-вторых, управление современными социальными процессами подразумевает знание современных управленческих технологий, обширное применение в управлении новой телекоммуникационной, информационной и иной техники.

Так, например, распространение технологий на базе Интернета способствовало возникновению некоторых дополнительных этических проблем, связанных с использованием кибертехнологий; например, на данной стадии горячо обсуждаются вопросы свободы слова, анонимности, юрисдикции и доверия. Должны ли пользователи Интернета размещать любые сообщения, которые они пожелают, на общедоступных веб-сайтах или даже на своих собственных персональных веб-страницах, т.е. это право должно защищаться свободой слова или свободой выражения? Если пользователям разрешено отправлять анонимные сообщения на веб-страницах, возникает и проблема разрешения на просмотр веб-страниц анонимно или под псевдонимом.

Другой этической проблемой является защита интересов детей, где ключевой вопрос, стоящий перед правоохранительными органами, – это не просто объем распространяемого материала, раскрывающего инфо о сексуальном насилии над детьми, она состоит и в том, что эта среда предлагает сексуальным маньякам возможность общаться друг с другом, создавать и распространять контент, а также возможность доступа к новым жертвам либо в автономном режиме, либо через интернет-пространства, такие как системы обмена мгновенными сообщениями или сайты социальных сетей. В Интернет-сети педофилов могут быть легко вовлечены десятки тысячи людей по всему миру. Применительно к проблеме сексуальных надругательств и эксплуатации детей картина преступления в данном случае является сложной, что обусловлено не всегда явными криминальными интересами отдельных лиц или сетей, которые используют Интернет для поиска жертв и приобретения компрометирующих материалов. При этом другие

формы преступлений, основанных на не-финансовом ущербе, таких как расовая или религиозная ненависть, преследование или политический экстремизм, могут осуществляться отдельными лицами или организованными группами и сосредотачиваться на конкретных направлениях, основной целью которых является подрыв моральных устоев общества.

Другие этические и социальные проблемы включают в себя споры о публичных и частных аспектах личной информации, которая становится все более доступной в Интернете. Обеспокоенность такого рода была вызвана количеством личной информации, находящейся в социальных сетях, например, Facebook и Twitter, а также другими видами интерактивных веб-форумов (что стало возможным благодаря технологии «Web 2.0»).

Как отмечено выше, прогресс новых технологий содействует появлению инновационных практических нормативов, в частности, кибер-этики. Под кибер-этикой обычно понимаются правила нравственного (то есть справедливого, честного, правильного) поведения в сфере Интернета. Она распространяется далеко за рамки « сетевого этикета » – правил, которые выработаны в ранний период функционирования Интернета. В рамках исследования Г. Тавани [12] киберэтика была определена как отрасль знаний, касающихся моральных, правовых и социальных вопросов, связанных с кибертехнологией. Киберэтика исследует влияние кибертехники на социальные, юридические и моральные системы общества, она оценивает разрабатываемые в данной связи законы и соответствующую социальную политику государства.

Следует отметить, что многими авторами использовался термин «компьютерная этика» для описания поля, которое исследует нравственные вопросы, связанные с вычислительной и информационной технологией (например, Barger [4]; Johnson [9]). Другие используют выражение «информационная этика» (например, Capurro [7]) для обозначения группы этических проблем, связанных с потоком информации, которые либо усилены, либо ограничены компьютерной технологией. Из-за опасений относительно этических проблем, связанных с Интернетом, в частности, некоторые из них также использовали термин «Интернет-этика» [10].

Полагаем, что понятие «киберэтика» более точное, чем «компьютерная этика», по двум причинам. Во-первых, термин «компьютерная этика» может означать этические проблемы, связанные с вычис-





лительными машинами, эти проблемы могут быть истолкованы как относящиеся к автономным или «подключенные к компьютеру». Поскольку вычислительные технологии и коммуникационные технологии в последние годы идентифицировались, что привело к появлению сетей, сегодня компьютерную системы в целом можно рассматривать как новую среду. Во-вторых, термин «компьютерная этика» также может предложить область исследований, которая рассматривается вкуче с этическими проблемами, затрагивающими компьютерных специалистов.

Исходя из этой логики, киберэтику можно понимать как отрасль прикладной этики: она регулирует практические этические вопросы и занимается анализом конкретных моральных проблем, связанных с использованием кибертехнологий. Кроме того, важно заметить, что это более широкий термин, чем Интернет-этика; поскольку данное определение не ограничивается использованием Интернета, но включает в себя широкий спектр вычислительных и коммуникационных устройств, а также универсальную профессиональную этику, относящуюся к компьютерным специалистам, поскольку она неотделима от практики применения технологий и способов их реализации.

Отношение к этике как нравственной основе использования кибертехнологий зависит от многих факторов. Различия встречаются среди людей в одной и той же стране, в рамках одной социальной группы или в рамках одной и той же компании. Масштабные исследования показывают, что основной фактор унификации этического восприятия населением киберсреды – это образование. Специалисты в сфере кибертехнологий должны иметь четкое представление о проблемах, связанных с кибербезопасностью, не последним из которых является этическое поведение сотрудника. Знание азов компьютерной этики особенно важно применительно к кибертехнологиям, так как многие специалисты могут не обладать достаточным уровнем профессионализма и правовым сознанием, чтобы понять, что их поведение неэтично или даже незаконно.

В данной связи надлежащая этическая и юридическая подготовка имеет жизненно важное значение для создания информированного, хорошо подготовленного и низкорискового пользователя кибернетических систем. В рамках правового подхода при рассмотрении вопроса сдерживания неэтичного и незаконного поведения следует выделить общие причины неэтичного и незаконного поведения:

Незнание: незнание закона не является оправданием; однако незнание политической конъюнктуры и основных подходов может быть признано таковым. Первым методом сдерживания является образование. Это достигается с помощью средств разработки, обнародования и распространения основ политической стратегии организации и соответствующих этому правил, а также посредством получения согласия на соблюдение этих правил и принципов от всех членов организации. Кроме того, не исключено, что должностные лица, обладающие полномочиями для управления киберсистемами в пределах конкретной организации, могут случайно нанести вред репутации компании. Рациональное планирование и контроль помогают предотвратить случайную модификацию систем и данных.

Намерение: уголовные или неэтичные намерения требуют своевременного выявления и соответствующего наказания правонарушителей. Поэтому обеспечение защиты киберсистемы от тех, кто намерен нанести вред или причинить любого рода ущерб, целесообразно осуществлять посредством постоянного технического контроля, а при необходимости прибегать к судебным разбирательствам, если остальные элементы регулирования не работают. В данной связи особо подчеркнем, что какова бы ни была причина незаконного, аморального или неэтичного поведения, несомненным остается одно: именно персонал несет ответственность за кибербезопасность и обеспечение защиты информации и киберсистем.

Страх перед наказанием: потенциальные преступники должны бояться наказания. Угрозы, связанные с неформальными устными предупреждениями, могут не иметь такого же воздействия, как угроза лишения свободы или конфискации имущества.

Вероятность быть пойманным: потенциальные правонарушители должны понимать, что существует большая вероятность быть пойманными. Наказание не будет предотвращать незаконное или неэтичное поведение, если не будет естественного страха быть пойманным.

Вероятность применения наказания: потенциальные правонарушители должны осознавать, что они реально могут быть привлечены к ответственности.

Также следует отметить, что область киберэтики не ограничивается анализом моральных проблем, затрагивающих только профессиональную область. Это вытекает и из того факта, что киберэтика неоднозначна, потому что может подраз-

умевать под собой конкретную методологическую основу, т.е. прикладную этику – как базу для анализа проблем в кибернетике [1, с.63]. Кроме того, киберэтика может означать некую совокупность этических вопросов, представляющих особый интерес для профессионалов в области аналитики данных и информатики [6]. В последнем подходе «киберэтика» относится к этическим проблемам, связанным со свободным потоком и неограниченным доступом к информации, и включает в себя такие вопросы как цензура и интеллектуальная свобода.

Исследования по этике компьютерной сферы показывают, что люди разных национальностей имеют различные перспективы в киберсреде; возникают трудности, когда этическое поведение одной этнической культуры нарушает этику другой национальной группы. Например, западной культуре противоречат многие из способов, которые в азиатской культуре легитимно используются в рамках кибертехнологий, например, пиратство программного обеспечения. Этот этический конфликт возникает на основе существующих азиатских традиций коллективной собственности, которые входят в противоречие с принципом защиты интеллектуальной собственности. Поэтому и стремление внести этические нормы в глобальную Сеть наталкивается на ряд препятствий, первое из которых связано с тем, что в реальной сфере подобные глобальные этические кодексы отсутствуют, второе – с тем, что виртуальная сфера изначально создавалась как свободная от формальностей, третье – с невозможностью контроля над ситуацией, поскольку все взаимодействуют на равных и контроль над информацией чаще всего выливается в злоупотребления, начиная от сокрытия информации и заканчивая ее незаконным обнаружением.

Как следует из реальной практики, кибертехнологии – это реализация возможностей человечества в пределах поставленных задач. Они касаются полноценного биологического и социокультурного воспроизводства человечества на планете. На сегодняшний день можно смело заявлять о симбиотическом существовании человека и различных технологий. Данный феномен впервые был описан в статье Дж. Ликлайдера «Симбиоз человека с машиной» [11], в которой повествуется картина взаимодействия «живущих совместно» компьютера и человека, где интеллекту машины отводилась важная роль для интенсификации и расширения человеческого ума. В науке идея сращения че-

ловеческого организма и машины со всеми ее элементами получила большое развитие в области трансплантации искусственных органов и медицины, в области разработки новейших материалов применительно к нанотехнологиям, в формировании разного рода информационно-когнитивных технологий. Также можно считать ее предпосылками возникновения идеи русского космизма, целенаправленной эволюции в духе ноосферы или современных концепций трансгуманизма, сингулярности – интенсивного научного прогресса, который, в свою очередь, приведет к разработке искусственного интеллекта и киборгизации людей.

Следует признать, что в эпоху Интернета компьютер стал восприниматься гораздо чаще как новый вид среды, чем как обычный тип сложного технического изделия. Сближение в последние годы информационных технологий и биотехнологий привело к появлению новых областей биоинформатики и вычислительной генетики; это также заставило некоторых исследователей задаться вопросом относительно возможностей компьютеров будущего в части использований кремния, или еще одна опция – некоторые из них могут быть сделаны из биологических материалов. Кроме того, технология имплантации биочипов, которая была улучшена за счет разработки в исследованиях искусственного интеллекта, предположила возможность в недалеком будущем возникновения трудностей разделения биологии человека и технологий.

Сегодня компьютеры также стали повсеместными средствами производства, общения и досуга; то есть они «повсюду», и они проникают как на наши рабочие места, так и в наши рекреационные среды. Многие объекты, с которыми человек сталкивается в киберсредах, также начинают демонстрировать то, что Ph. Brey [5] и другие исследователи называют «ambient intelligence», что позволяет подключать «умные объекты» друг к другу с помощью беспроводной технологии. Некоторые эксперты считают, что технология радиочастотной идентификации (RFID) является первым шагом в том, что теперь называется повсеместным или повсеместным вычислением. Следовательно, формы поведения, которые стали возможными благодаря внедрению кибертехнологий, вызвали действительно либо новые, либо особые этические проблемы. Также можно указать на относительную легкость, с которой теперь можно выполнять «запугивающие» действия, просто используя компьютер с доступом в Ин-





тернет, а также легко обманывать жертву с использованием псевдонима. Тот факт, что пользователь может запугивать жертву с относительной анонимностью, намного затрудняет для сотрудников правоохранительных органов выявление преступника до или после того, как он причинил вред жертве. Преступник может также преследовать жертв, которые живут в разных государствах и которые географически удалены от него. То есть кибертехнологии упростили их деятельность и в результате значительно больше людей теперь может стать жертвами преступников.

Другая проблема состоит в решении дилеммы касательно того, следует ли криминализировать действие по незаконному доступу. Анализ различных подходов к криминализации незаконного доступа к компьютерам на национальном уровне показывает, что принятые положения иногда путают незаконный доступ с последующими правонарушениями, либо здесь присутствует намерение ограничить криминализацию сферы незаконного доступа и, соответственно, уменьшить количество серьезных правонарушений. Некоторые страны криминализуют простой доступ, в то время как другие ограничивают криминализацию только преступлениями при действующей системе защиты и принимаемым мерам безопасности, или когда преступник имеет намерения незаконно получить данные, изменить их или нанести кому-либо ущерб.

Надо также отметить, что степень владения специальными навыками и свобода обращения индивида с технологической областью становятся первичной базой для части людей – своего рода особой «страты». Главную роль здесь играют специалисты, которые имеют техническое образование и обладают техническим мышлением. Если фактически любой человек, который прошел все ступени социализации современного общества, имеет технологический интеллект, то с таким техническим мышлением становится все труднее ограничивать стремление к противоправным действиям. Тем не менее, проблема развития технического мышления в рамках определенных этических требований весьма актуальна. Потому и большинство функционирующих и будущих инженерно-технических сотрудников должно реально оценивать значение и роль в социальной практике различных технологических устройств. Но направленность современного социального мышления на развитие и применение технических средств намного острее, неже-

ли мировоззренческих установок предыдущих периодов.

Это хорошо видно на примере деятельности хакеров. Подобная андерграундная группа, хоть и неоднородная по характеру устремлений, степени публичности, методов и др., тем не менее, отличается однородностью специфики в области киберэтики. Бесспорно, каждое изобретение, которое защищает от взлома, испытывается на надежность противодействующими технологиями. Неправомерные вторжения в удаленные ПК или базы данных, стремление «положить» веб-сервер (denial of service), рассылка вирусов совершаются все чаще. Следовательно, непрерывно увеличивается квалификация хакеров и их популяция; параллельно, как считают специалисты, возрастает масштаб наносимого вреда.

Хакеры занимаются широким спектром незаконной или, по крайней мере, сомнительной деятельности. Отметим при этом, что отношение общества к деятельности, связанной с кибервзломами, изменилась. В прошлом молодые компьютерные энтузиасты, которые определяли способы получения несанкционированного доступа к компьютерным системам, иногда изображались как контркультурные герои, которые в одиночку «брали крепость» – как Дэвид, побеждающий Голиафа (т.е. большое правительство или большое бизнес). К повороту в сознании в двадцать первом веке привела установка на недопустимость каких-либо видов деятельности, ведущих к несанкционированному доступу. Аналогично и средства массовой информации, которые сами стали жертвой кибератак (например, DDoS-атаки) на «Нью-Йорк Таймс» и веб-сайты CNN, как и обычные пользователи компьютеров, кардинально изменили свое отношение к этой практике.

Во многом это объясняется тем, что в случае наличия у правонарушителя доступа к большому количеству компьютеров – например через бот-сети – он может еще больше увеличить масштаб преступного деяния. Определенные виды атак часто основаны на индивидуально-определенном назначении атаки. Успех этих атак часто является не результатом использования очень сложных методов, а обусловлен количеством атакованных компьютерных систем. Инструменты, используемые при этих стандартизированных атаках, широко доступны в Интернете – некоторые бесплатно, но высокоэффективный инструментарий может стоить и несколько тысяч долларов США.

По мере расширения сетевого мира

увеличивается и перечень уязвимых для атак устройств. Так, например, чтобы получить выкуп, хакеры отключают даже диагностические системы в больницах [1]. Некоторое время назад хакеры обесточили электросеть на западе Украины, оставив без света более 200 000 человек. В Германии атаке кибервандалов подвергся прокатный стан, что нанесло колоссальный ущерб сталелитейному заводу. Особенно пугает перспектива взлома автомобилей, который может привести к смертельным ДТП. Почти все элементы современного автомобиля – тормоза, рулевое управление, датчики давления в шине, освещение – контролируются с помощью компьютеризованных приборов, соединенных друг с другом через коммуникационную систему, или «шину», которая была изобретена 30 лет назад, еще до наступления эпохи Интернета. Сама по себе шина ничем не защищена, как и многие другие устройства автомобиля. Производители автомобилей и комплектующих со всей серьезностью отнеслись к этой угрозе и после пары шумевших взломов начали усиливать меры безопасности.

Сегодня хакеры крадут персональные данные и используют их для выкачивания средств с чужих банковских счетов или для совершения покупок онлайн по чужим кредитным картам. Электронная почта, мобильные телефоны и социальные сети, с одной стороны, произвели революцию в общении, а с другой – наносят удар по производительности офисных работников, прикованных к своим лентам в Твиттере или пристрастившихся к обмену мгновенными сообщениями. В этой связи вопросы юрисдикции также возникают из-за отсутствия явных национальных или географических границ в киберпространстве; если преступление происходит в Интернете, не всегда очевидно, где и в какой юрисдикции оно имело место, и поэтому неясно, где его следует фиксировать. В этой связи становится понятным, почему в наш век электронной коммерции потенциальные потребители изначально были озабочены доверием к онлайн-бизнесу и возможными рисками своей финансовой или личной информации.

Литература

1. Веллиш К. Темная сторона технологий [электронный ресурс]. – режим доступа <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2016/09/pdf/wellisiz.pdf>.
2. Гаранина О.Д. Социальный контроль развития техники // Научный Вестник МГТУ ГА. 2013. № 191. С. 50-54.
3. Козлова О.Н. Ответственность // Социологическая энциклопедия. В 2-х т. М.: Мысль, 2003. Т.2.
4. Barger, Robert N. Computer Ethics: A Case-Based Approach. New York: Cambridge University Press. 2008.

В этой связи проблемы, обусловленные кибер-контактами и связанные с неприкосновенностью частной жизни и т.д., можно рассматривать как конкретное выражение основной (традиционной) морали – например, таких понятий как автономия, справедливость, ответственность и уважение к другим лицам. Однако, если вместо общепринятой моральной оценки акцентировать содержание собственно киберэтики, станут очевидными некоторые уникальные функции кибертехнологий, которые отличают их от более ранних технологий. И в этой связи приоритетным становится именно разрешение проблемы ответственности.

Промышленная революция породила эпоху модерна, то есть сегодняшней технологический переворот, который до сих пор совершается в различных сферах общества, утверждает эпоху постмодерна и ставит перед социумом уже новейшие проблемы, сопряженные не столько с удовлетворением выросших потребностей людей, сколько с выживанием всего человечества как биологического вида. Другими словами, в наше время ответственность сопоставляется с функционированием общества и его главными установками [2, с.52], вследствие чего в современной науке термин ответственности интерпретируется как «уровень социального субъекта, который организует его социальные взаимодействия на основании творческой сознательной реализации предъявляемых требований» [3, с.129].

Как видим, проблема этической и правовой ответственности не нова для социогуманитарного понимания. Еще во времена античности в философии дискутировалась тема нравственного долга, а также государственной ответственности. Но в современном мире вопрос о правовой и этической ответственности уже выходит за рамки оценки индивидуального личностного поведения и обретает важный смысл, который обусловлен экспансией кибернетических технологий, способных кардинально видоизменить социальную систему, как это было во время промышленной революции в связи с введением в производственный процесс новейших видов энергетики.



5. Brey, Philip. "Freedom and Privacy in Ambient Intelligence // Ethics and Information Technology 2005. 7, № 4. P. 157–166.
6. Buchanan, Elizabeth A., and Kathrine A. Henderson. *Case Studies in Library and Information Science Ethics*. Jefferson, NC: McFarland. 2009.
7. Capurro, Rafael. "Intercultural Information Ethics." In R. Capurro, J. Freubrauer, and T. Hausmanninger, eds. *Localizing the Internet*. Munich: Fink Verlag, 2007. P. 21–38.
8. Floridi Contrasts Information Ethics (IE) with computer ethics (CE), by noting that the former is the "philosophical foundational counterpart of CE." 2007, p. 63.
9. Johnson, Deborah G. *Computer Ethics*. 4th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. 2010.
10. Langford, Duncan. *Internet Ethics*. New York: St. Martin's Press. 2000.
11. Licklider J. C. R. *Man-Computer Symbiosis // IRE Transactions on Human Factors in Electronics*, volume HFE-1. – March 1960. P. 4-11.
12. Tavani, Herman T. *Ethics and technology: controversies, questions, and strategies for ethical computing / Herman T. Tavani, Rivier University—Fourth edition*. 2013.

References

1. Vellish K. *Temnaya storona tekhnologii [elektronnyy resurs]*. – rezhim dostupa <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2016/09/pdf/wellisz.pdf>.
2. Garanina O.D. *Sotsial'nyy kontrol' razvitiya tekhniki // Nauchnyy Vestnik MGTO GA*. 2013. № 191. S. 50-54.
3. Kozlova O.N. *Otvetstvennost' // Sotsiologicheskaya entsiklopediya. V 2-kh t. M.: Mysl', 2003. T.2*.
4. Barger, Robert N. *Computer Ethics: A Case-Based Approach*. New York: Cambridge University Press. 2008.
5. Brey, Philip. "Freedom and Privacy in Ambient Intelligence // Ethics and Information Technology 2005. 7, № 4. R. 157–166.
6. Buchanan, Elizabeth A., and Kathrine A. Henderson. *Case Studies in Library and Information Science Ethics*. Jefferson, NC: McFarland. 2009.
7. Capurro, Rafael. "Intercultural Information Ethics." In R. Capurro, J. Freubrauer, and T. Hausmanninger, eds. *Localizing the Internet*. Munich: Fink Verlag, 2007. P. 21–38.
8. Floridi Sontrasts Information Ethics (IE) with computer ethics (CE), by noting that the former is the "philosophical foundational counterpart of CE." 2007, p. 63.
9. Johnson, Deborah G. *Computer Ethics*. 4th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. 2010.
10. Langford, Duncan. *Internet Ethics*. New York: St. Martin's Press. 2000.
11. Licklider J. C. R. *Man-Computer Symbiosis // IRE Transactions on Human Factors in Electronics*, volume HFE-1. – March 1960. R. 4-11.
12. Tavani, Herman T. *Ethics and technology: controversies, questions, and strategies for ethical computing / Herman T. Tavani, Rivier University—Fourth edition*. 2013.

ПУЧКОВ Денис Валентинович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии УрГЮУ, адвокат, Управляющий партнер, Председатель Совета партнеров Адвокатское бюро. «Пучков и Партнеры». 620026, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 5-Л. E-mail: puchkov@puchkovpartners.ru

PUCHKOV Denis, Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer, Criminal Law and Criminology Chair of the UrGUU, Attorney, Managing Partner, Chairman of the Council of Partners Attorney's Office. "Puchkov and Partners". 620026, Yekaterinburg, Lenin Ave., 5-L. E-mail: puchkov@puchkovpartners.ru



Новоселов Г. П., Федосеева Л. Ю.

АЛГОРИТМ КВАЛИФИКАЦИИ ДЕЯНИЙ В КАЧЕСТВЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ЗДОРОВЬЯ

Novoselov G. P., Fedoseyeva L. Y.

ALGORITHM FOR QUALIFYING ACTS AS CRIMES AGAINST HEALTH

В статье определяется последовательность действий при квалификации деяния в качестве преступлений против здоровья. Решение этого вопроса связывается с разграничением причинения вреда здоровью, предусмотренному главой 16 и иными главами УК РФ, умышленным и неосторожным совершением таких деяний, алгоритму действий при совершении деяния, связанных и не связанных с причинением тяжкого или средней тяжести вреда здоровью.

Ключевые слова: уголовно-правовая квалификация, алгоритм, преступления против здоровья, предусмотренные гл. 16 и иными главами УК РФ, умышленное и неосторожное причинение вреда здоровью, причинение тяжкого, средней тяжести или легкого вреда здоровью, побои, истязание.

The article defines the sequence of actions when qualifying an act as a crime against health. The solution of this issue is associated with the delineation of the harm caused to health, envisaged by Chapter 16 and other heads of the Criminal Code of the Russian Federation, the deliberate and reckless committing of such acts, the algorithm of actions in committing an act connected and not connected with causing serious or moderate harm to health.

Keywords: criminally-legal qualification, algorithm, crimes against health, provided гл. 16 and other heads of the Criminal Code of the Russian Federation, deliberate and careless infliction of harm to health, causing serious, moderate or slight harm to health, beatings, torture.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», здоровье человека — это состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма. Несмотря на то, что при перечислении в ч.1 ст. 2 УК РФ объектов уголовно-правовой охраны непосредственно здоровье не упоминается, в юридической науке никто и никогда не ставил под сомнение возможность характеристики его в таком качестве. Расхождение взглядов, больше теоретического, чем практического характера, обнаруживается лишь в том, что, исходя из разного понимания объекта преступления и его соотношения с понятием объекта уголовно-правовой охраны, одни авторы предпочитают рассматривать тем и другим само здоровье,

а другие - общественные отношения, возникающие по поводу него или так или иначе связанные с ним. Исследование этого вопроса не является целью настоящей работы, в силу чего ограничимся указанием на то, что в данном случае авторы исходят из представлений о здоровье именно как объекте уголовно-правовой охраны, который в процессе преступления играет роль блага, подвергающегося посягательству (незаконному воздействию) и имеющего вследствие этого статус предмета, а не объекта преступления, т.е. того, в отношении кого совершается преступлением и кому при посягательстве на охраняемое благо причиняется или создается угроза причинения вреда [Подр. см.: 1, С. 32-147].

Сделанное пояснение не будет излишним, хотя бы с точки зрения того, что, как и иные блага, здоровье может ставится как основной или как неосновной (допол-





нительный или факультативный) объект уголовно-правовой охраны. В значении основного объекта уголовно-правовой охраны здоровье имеется в виду несомненно в главе 16 УК РФ. Однако, с нашей точки зрения, в таком же качестве здоровье выступает и в главе 25 УК РФ, именуемой «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности». В чем же состоит различие? Очевидно в том, что в первом случае предполагается посягательство на здоровье определенных индивидов и в этом смысле имеет место преступление, совершаемое в отношении отдельных лиц; во втором же случае посягательство осуществляется на здоровье неопределенного, значительного круга лиц (населения) и само преступление воспринимается уже как преступление, совершаемое в отношении многих лиц. При уголовно-правовой квалификации деяния это не может не приниматься во внимание, в связи с чем при ее осуществлении должен быть поставлен и получен ответ на вопрос о том, является или не является деяние причинением вреда здоровью отдельного лица?

Если предполагается положительный ответ на этот вопрос, то на следующей стадии уголовно-правовой квалификации необходимо учесть различия между посягательством на здоровье отдельного лица как основным и не основным объектом уголовно-правовой охраны. Заметим, что чаще всего неосновным объектом такое здоровье выступает в преступлениях, в которых посягательство сопряжено либо с самим фактом причинения вреда здоровью (в частности, при предусмотренном в п. «в» ч.2 ст. 334 УК РФ причинении тяжкого или средней тяжести вреда здоровью либо иных тяжких последствий при насильственных действиях в отношении начальника), либо с применением насилия, хотя и не являющимся, но предполагающим причинение или угрозу причинения вреда здоровью (например, в ст. 318 УК, устанавливающей ответственность за применение насилия в отношении представителя власти). В обоих случаях здесь посягательство на здоровье выступает по сути дела способом посягательства на какой-то иной, признаваемый законодателем основным объектом уголовно-правовой охраны. Поскольку в данном случае нас интересует алгоритм квалификации деяния в качестве преступлений, предусмотренных гл. 16 УК РФ, то на второй стадии уголовно-правовой квалификации соответственно должен быть решен вопрос: является или не является причинение вреда здоровью способом посяга-

тельства на другой (основной) объект уголовно-правовой охраны? При положительном решении данного вопроса последующий алгоритм квалификации должен строиться применительно и с учетом специфики «другого» основного объекта уголовно-правовой охраны, при отрицательном – исходя из понимания здоровья в качестве не дополнительного или факультативного, а именно основного объекта уголовно-правовой охраны.

Положительное решение первого и отрицательное решение второго выше указанного вопроса позволяет исключить уголовно-правовую квалификацию деяния по статьям иных глав Особенной части, кроме главы 16 УК РФ. Характеристика задачи следующей, третьей стадии уголовно-правовой квалификации, предполагает определение последовательности действия по разграничению преступлений против здоровья, предусмотренных гл. 16 УК РФ и, по понятным причинам, во многом зависит от того, какой круг деяний здесь имеется в виду. К сожалению, в юридической литературе мнения авторов разделились. Пожалуй, наиболее распространенной является позиция, сторонники которой признают таковыми все деяния, перечисленные не только в ст. 111 – 118 УК РФ (в литературе иногда их именуют общими преступлениями против здоровья), но и в ст. 119 – 125 УК РФ (так называемые специальные виды преступлений против здоровья). Представляется, что эта точка зрения не может не вызывать возражений, поскольку относит к преступлениям против здоровья и деяния, способные повлечь за собой смерть потерпевшего (например, предусмотренные ст. 122 – 125 УК РФ). Полагая, что законодатель не случайно обособил преступления, указанные им в статьях 111 – 118 УК РФ по отношению к преступлениям, сформулированным в ст. 119 – 125 УК РФ, обратим внимание на два существенных момента. Первый – это то, что в ст. 111 – 118 УК РФ здоровье индивида выступает в качестве основного и, что важно, безальтернативного объекта уголовно-правовой охраны (как, кстати, и в ст. 105 – 110.2 УК РФ, где речь идет о преступлениях против жизни). В преступлениях же, о которых идет речь в ст. 119 – 125 УК РФ, если не во всех, то в ряде случаев последствием деяния может быть не только вред здоровью, но и, как уже выше отмечалось, смерть потерпевшего, а значит и объектом охраны здесь здоровье выступает в альтернативном виде. Но главное даже не в этом, а в том, что в одних статьях главы 16 УК РФ, деяние мыс-

лится как достаточное для наступления последствий в виде смерти (ст. 105 – 111.2 УК РФ) или причинения вреда здоровью (ст. 111 – 118 УК РФ), а в других – как деяние, создающее опасность и лишь при наличии каких-то дополнительных факторов способных повлечь или фактически повлекших причинение вреда жизни или здоровью (нами они обозначаются как поставление в опасное для жизни или здоровья состояние, либо оставление в таком состоянии). Имея это в виду, к преступлениям против здоровья было бы логично относить лишь умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111 УК РФ); умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112 УК РФ); причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью в состоянии аффекта (ст. 113 УК РФ); причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление (ст. 114 УК РФ); умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 115 УК РФ); побои (ст. 116 УК РФ); нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию (ст. 116.1 УК РФ); истязание (ст. 117 УК РФ) и причинение тяжкого вреда здоровью по неосторожности (ст. 118 УК РФ).

Такой взгляд на понятие преступлений против здоровья требует при их вменении первоначально определиться с тем, какое именно деяние было совершено: способное само по себе причинять вред здоровью (или вызывать смерть потерпевшего), либо создающее опасность причинения такого вреда. Если делается вывод о совершении деяния, способного повлечь причинение вреда здоровью лишь при наличии каких-то дополнительных факторов (нахождение человека в опасном для жизни или здоровья состоянии, нарушение правил проведения операции искусственного прерывания беременности, существование оснований опасаться реализации угрозы убийством или причинением тяжкого вреда здоровью и т.д.), то это порождает и использование соответствующего алгоритма действий, учитывающего в полной мере специфику квалифицируемого деяния. Признание на этой стадии деяния, являющегося достаточным для причинения или (при его неоконченности) создания угрозы причинения вреда здоровью, обуславливает применение алгоритма, построенного с учетом составообразующих признаков установленного круга преступлений против здоровья (ст. 111-118 УК РФ)

Если исходить из места расположения составов данных преступлений по отношению друг к другу, то можно однозначно утверждать, что исходное, наиболее общее деление преступлений против здоровья законодатель ставит в зависимость от формы вины. В этой связи и первый вопрос, который требует своего решения при уголовно-правовой квалификации деяния, может быть сформулирован так: является ли квалифицируемое деяние против здоровья совершенным умышленно? Решение этого вопроса должно основываться на ст. 25 УК РФ, устанавливающей признаки не умысла как такового, а его видов: прямого (ч.2) или косвенного (ч.3). Отсутствие признаков прямого или косвенного умысла, с одной стороны, исключает возможность применения статей, в которых идет речь об умышленно совершенном деянии против здоровья, а с другой, предопределяет задачу следующей стадии уголовно-правовой квалификации: является или не является квалифицируемое деяние причинением вреда по неосторожности? Решение этого вопроса зависит от того, имеются ли в содеянном установленные ст. 26 УК РФ признаки легкомыслия или небрежности, и если они не установлены, то это означает отсутствие вины и, следовательно, обуславливает квалификацию деяния как не являющегося преступлением. Наличие же признака неосторожности при причинения вреда здоровью другому человеку порождает необходимость выяснения возможности вменения лицу ст. 118 УК РФ. При этом, среди прочих, должен быть решен прежде всего вопрос о том, является ли причиненный деянием по неосторожности вред тяжким? Как известно, признаки такого вреда сформулированы в ч.1 ст. 111 УК РФ, в которой выделяются два вида такого вреда. Первый вид выделяется по признаку опасности вреда для жизни в момент его причинения, что может быть связано с причинением вреда, который, а) по своему характеру непосредственно создает угрозу для жизни (рана головы, проникающая в полость черепа, в том числе без повреждения головного мозга; внутричерепная травма; рана шеи и т.д.); б) либо вреда, вызвавшего развитие угрожающего жизни состояния. Второй вид вреда выделяется по исходу, т.е. по фактически наступившим последствиям в виде а) потери зрения, речи, слуха либо какого-либо органа или утрату органом его функций, б) прерывания беременности, в) психического расстройства, г) заболевания наркоманией либо токсикоманией, или д) выразившегося в неизлечимом обезо-





браживании лица, или е) вызвавшего значительную стойкую утрату общей трудоспособности не менее чем на одну треть или ж) заведомо для виновного полную утрату профессиональной трудоспособности. Признание причинение тяжкого вреда по неосторожности хотя бы по одному из двух указанных признаков служит основанием для выяснения возможности вменения деяния сначала в виде причинения вреда по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей (ч.2 ст. 118 УК РФ), а затем, при отсутствии такой возможности – по ч.1 ст. 118 УК РФ.

Иные задачи возникают в случае, когда констатируется факт умышленного совершения деяния против здоровья. В этом случае исключается уже квалификация содеянного как причинение вреда по неосторожности или невиновное причинение вреда, но одновременно возникает потребность в учете в процессе дальнейшей квалификации составообразующих различий между деяниями, содержащимися в ст. 111 – 117 УК РФ и предусматривающих ответственность за умышленное деяние. Учитывая историю развития ответственности за преступления против здоровья, последовательность расположения составов этих преступлений, а также специфику конструирования их привилегированных составов (ст. 113 и 114 УК РФ), при разграничении этих деяний необходимо поставить и ответить на вопрос о том, было ли направлено данное деяние на причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью. Именно этот признак позволяет, объединив в одну группу преступления, описываемые ст. 111 – 114 УК РФ, отличить ее от другой группы преступлений (ст. 115 – 118 УК РФ).

В отличие от второй, первая группа преступлений охватывает собой и такие, которые сконструированы как привилегированные составы (ст. 113 – 114 УК РФ). Это означает, что при положительном решении вопроса о направленности деяния на причинение здоровью тяжкого или средней тяжести вреда должен быть решен не любой вопрос, а именно вопрос о возможности вменения ст. 113–114 УК РФ. С этой целью прежде всего подлежит выяснению наличие факта совершения деяния в состоянии внезапно возникшего сильного душевного волнения (аффекта), вызванного насилием, издевательством или тяжким оскорблением со стороны потерпевшего либо иными противоправными или аморальными действиями (бездействием) потерпевшего, а равно длительной психотравмирующей ситуацией,

возникшей в связи с систематическим противоправным или аморальным поведением потерпевшего (ст. 113 УК РФ). Если исключается эта возможность, то далее нужно определиться с наличием оснований для признания деяния причинением вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны (ч.1 ст. 114 УК РФ), учитывая при этом, что уголовно-наказуемым признается причинение лишь тяжкого вреда. Поскольку законодатель в качестве привилегированного состава в ч.2 этой статьи предусмотрел еще и превышение мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, то исключение ч.1 ст. 114 УК РФ требует следующим шагом рассмотрение допустимости вменения и ч.2 данной статьи.

Отсутствие оснований для вменения любого из перечисленных привилегированных составов, требует определение последовательности действия относительно вменения оставшихся двух статей, в которых речь идет о причинении тяжкого или средней тяжести вреда: ст. 111 и ст. 112 УК РФ. Не должно быть двух мнений о том, что в данном случае подлежит выяснить сначала возможность квалификации деяния по ст. 111 УК РФ, а значит и постановки соответствующего вопроса: является или не является причиненный вред тяжким? При варианте, когда делается вывод о причинении или направленности на причинение деянием тяжкого вреда здоровью, при определении последовательности дальнейших действий следует исходить из того, что при конкуренции основного и квалифицированного состава должен вменяться квалифицированный состав, а при конкуренции квалифицированного и особо квалифицированного – особо квалифицированный состав. В этой связи, как и во всех иных случаях, здесь в качестве первичного ставится вопрос о наличии признаков, указанных в ч. 4 ст. 111 УК, после этого – признаков, предусмотренных ч.3, и, затем, ч.2. Лишь при отсутствии всех этих признаков решается вопрос о достаточности условий для вменения основного состава преступления (ч.1 ст. 111 УК РФ).

Если умышленно причиненный вред не является тяжким, то выясняется наличие оснований для оценки его в качестве вреда здоровью средней тяжести. При этом, как следует из ст. 112 УК РФ, первым условием признания вреда таковым, является отсутствие у него признаков тяжкого вреда, вторым – наличие длительного расстройства здоровья либо значительной стойкой утраты общей трудоспособ-

ности менее чем на одну треть. Поскольку и применительно к умышленному причинению вреда средней тяжести законодатель сформулировал значительное число признаков квалифицированного состава, то и в данном случае их отсутствие является обязательным условием вменения ч. 1 ст. 112 УК РФ.

До сих пор речь шла о последовательности действий при квалификации деяний в качестве такого преступления, которое предполагает положительный ответ на поставленный выше вопрос о причинении или создании угрозы причинения тяжкого и (или) средней тяжести вреда здоровью. Обособив их, законодатель вслед за ними расположил преступления, которые объединяет и отличает от перечисленных в ст. 111 – 114 УК РФ то, что каждое из этих преступлений не связано с причинением тяжкого и (или) средней тяжести вреда здоровью. Это составы: умышленного причинения легкого вреда здоровью (ст. 115 УК РФ), побои (ст. 116 УК РФ), нанесения побоев лицом, подвергнутым административному наказанию (ст. 116.1 УК РФ) и истязания (ст. 117 УК РФ). Каков должен быть алгоритм действий при квалификации деяния в качестве таких преступлений?

Если деяние не было направлено на причинение здоровью тяжкого и (или) средней тяжести вреда, то прежде всего следует определиться с возможностью вменения лицу истязания. Во всех интересующих нас случаях (ст. 115 – 117 УК РФ) предполагается совершение каких-то насильственных действий. Однако, исходя из ст. 117 УК РФ, устанавливающей признаки уголовно-наказуемого истязания, причинение физических или психических страданий является первым обязательным его признаком; вторым – способом причинения этих страданий должно выступать систематическое нанесение побоев либо иные насильственные действия. В теории и судебной практике под систематичностью принято понимать многократное, не менее трех раз в течение года, совершение насильственных действий, предполагающих некоторое единство. Установление таких признаков влечет за собой решение вопроса о наличии оснований для вменения ч. 2 ст. 117 УК РФ, а при их отсутствии – основания для вменения ч. 1 ст. 117 УК РФ.

Если имеющиеся обстоятельства дела исключают квалификацию деяния как истязание, то встает вопрос о применении ст. 115 УК РФ. В ней составообразующим признаком выступает уже не способ причинения вреда, как при истязании, а сте-

пень тяжести его для здоровья. Называя этот вред легким, данная статья критериями такой степени вреда указывает кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности. Медицинским критерием кратковременности расстройства здоровья является временное нарушение функций органов и (или) систем (временная нетрудоспособность) продолжительностью до трех недель от момента причинения травмы, т.е. до 21 дня. Критерий незначительности стойкой утраты общей трудоспособности – стойкая утрата общей трудоспособности менее 10%. Для привлечения к уголовной ответственности за причинение легкого вреда здоровью обязательными являются и другие признаки состава преступления, в том числе достижение субъектом на момент совершения своего деяния 16-летнего возраста, но о их наличии следует говорить после того, как будет установлен факт кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты общей трудоспособности.

При отсутствии признаков причинения легкого вреда здоровью, о которых идет речь в ст. 115 УК РФ, должен решаться вопрос о возможности вменения уголовно наказуемого деяния, предусмотренного ст. 116 УК РФ и определяемого в ней как побои или иные насильственные действия, причинившие физическую боль, но не повлекшие последствий, указанных в ст. 115 УК РФ, совершенные из хулиганских побуждений, а равно по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти, или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. Согласно первоначальной редакции данной статьи для ее применения было достаточно установить факт нанесения побоев или совершения иных насильственных действий, причинивших физическую боль и не повлекших легкого вреда здоровью. В настоящее время обязательным условием для привлечения к уголовной ответственности по этой статье является наличие указанных в ней мотивов. При отсутствии таких мотивов деяние подпадает под признаки ст. 6.1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), но при условии, что лицо ранее не было подвергнуто административному наказанию за совершение аналогичного деяния. Согласно ст. 4.6. КоАП РФ «Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считает-



ся подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

Литература

1. Уголовное право. Общая часть. Преступление. Академический курс. В 10 т. Т.VI / Объект преступления. Объективная сторона преступления / под ред. Н.А. Лопашенко. М.: Юрлитинформ, – 2016.

Reference

1. Uголовное право. Obschay chast. Academic course. In 10 vol. T.VI / Obekt prestupleniya. Objectivnaya storona prestupleniya / pod red. O.N. Lopashenko. Moscow: Yurlitinform, – 2016.

НОВОСЕЛОВ Геннадий Петрович, доктор юридических наук, профессор, кафедра уголовного права, Уральский государственный юридический университет, 620137, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: genn.nowoselow2010@yandex.ru

ФЕДОСЕЕВА Людмила Юрьевна, кандидат исторических наук, профессор, кафедра всеобщая история и обществознание, Пензенский государственный университет. 440026, Пензенская область, г. Пенза, ул. Красная, 40. E-mail: viia@pnzgu.ru

NOVOSELOV Gennady, Doctor of Law, Professor, Department of Criminal Law, Ural State Law University. 620137, Sverdlovsk Region, Ekaterinburg, ul. Komsomolskaya, 21. E-mail: genn.nowoselow2010@yandex.ru

FEDOSEEVA Lyudmila, Candidate of Historical Sciences, Professor, Department of General History and Social Studies, Penza State University. 440026, Penza Region, Penza, ul. Red, 40. E-mail: viia@pnzgu.ru





ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

ПП № 5(64)-2017. с. 109—113

УДК 343.98 + 343.148

Сергеев К. А., Сергеев А. Б.

СЛЕДОВАТЕЛЬ-КРИМИНАЛИСТ КАК СУБЪЕКТ ПРАВА И КАК ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРИЁМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА: ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТА

Sergeev, K. A., Sergeev A. B.

INVESTIGATOR-CRIMINALIST AS PERSON OF LAW AND AS LEGISLATIVE RECEPTION OF IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATION OF PRE- JUDICIAL PRODUCTION: RESULT ASSESSMENT

Появление в уголовном судопроизводстве процессуальной фигуры следователя-криминалиста у специалистов и учёных до настоящего времени вызывает ряд вопросов. Статус следователя-криминалиста закреплён не в УПК РФ, а в профессиональном стандарте «Следователь-криминалист». Положения стандарта анализируются, формулируются выводы.

С позиции совершенствования организации досудебного производства и его эффективности предлагается искомому процессуальному лицу придать другое статусное положение – заместитель руководителя следственного органа по контрольно-аналитической работе следственного подразделения. Предлагается из закреплённых в пункте 40.1 ст. 5 УПК РФ полномочий, исключить производство следственных и иных процессуальных действий без принятия уголовного дела к своему производству и пр.

Ключевые слова: следователь-криминалист, полиграф, экспертиза, организация досудебного производства.

The norm of the criminal procedural code enshrines such participant as «investigator-CSI» in 2008. The status of «investigator-CSI» in the criminal procedure code is not defined. This fact raises a number of questions from the experts and scholars to the present time. Its status is enshrined in the framework of the professional standard «the investigator-criminalist». Conclusions the proposals made in the analysis of the provisions of the standard, the authors propose to use to continue to improve crime investigation.

Here are some insights.

From the position of improving the organization of crime investigation it is proposed to change the status of «investigator-criminalist». Proposed fix other legal status», namely, the status of Deputy head of the investigative body under the control and analytical work of the investigative unit». It is proposed to exclude the right to carry out investigative and other procedural actions without taking the criminal case to its production (paragraph 5 of article 40.1 of the criminal procedure code).

Keywords: The investigator-the criminalist, a polygraph examination, organization of pre-trial proceedings.

109

Уголовно-правовая
доктрина





Федеральным законом от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) внесены изменения: круг участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения был дополнен следователем-криминалистом. Появление этой процессуальной фигуры у специалистов и учёных до настоящего времени вызывает ряд вопросов. Одна из причин такого положения заключается в том, что статус следователя-криминалиста в УПК РФ не предусмотрен. Имеющая информационно-справочное содержание (глоссарий) статья 5 УПК РФ в п. 40.1 РФ без конкретизации перечисляет направления его полномочий:

- осуществление предварительного следствия по уголовному делу;
- участие по поручению руководителя следственного органа в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий;
- производство отдельных следственных и иных процессуальных действий без принятия уголовного дела к своему производству.

Процессуальное положение фигуры «следователь-криминалист» расплывчато. Правовая неопределенность формирует возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения. Это может привести к произволу, а значит, к нарушению ряда принципов уголовного судопроизводства (например, законность при производстве по уголовному делу – ст. 7 УПК РФ [8, с. 162-165]; обеспечение подозреваемому, обвиняемому права на защиту – ст. 14 УПК РФ; право на обжалование действий и решений – ст. 19 УПК РФ)¹.

Изложенное указывает на наличие существенной проблемы [4, с.38-42]. Следует признать: законодатель пытается её (проблему) разрешить. Наиболее простым путём могло бы стать закрепление полномочий следователя-криминалиста в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации. Однако законодатель пошёл по другому пути. Возможно, отказ от такого следования связан с тем, что УПК РФ имеет множество дополнений и изменений. Разрешение рассматриваемого вопроса таким же способом ещё раз указывало бы: принятие УПК РФ в 2001

¹ См.: Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013-2015 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 29.04.2017).

году было поспешным, полностью непроработанным, в ситуации отсутствия в те годы чёткого представления о том, каким должно быть российское уголовное судопроизводство по отправлению правосудия. Возможно, другой причиной отказа стало осознание, что в таком случае необходимо было бы определить функциональную принадлежность следователя-криминалиста: это лицо (следователь-криминалист) осуществляет обвинение (как и следователь) или это лицо в своей деятельности несёт функцию защиты? А может он должен осуществлять функцию, которая бала закреплена в УПК РСФСР (1960г.), но которая в УПК РФ (2001г.) не нашла своего подтверждения – функция расследования (объективного, всестороннего и независимого)?

Сложно говорить о причинах избрания законодателем реализованного им пути устранения имеющегося пробела, целесообразнее проанализировать использованный законодателем способ решения проблемы. Таким способом стал утвержденный Приказом Минтруда России от 23 марта 2015 г. № 183н (ред. от 12.12.2016) профессиональный стандарт «Следователь-криминалист»².

Стандарт закрепил статус следователя-криминалиста. В соответствии с ним объёмную часть полномочий следователя-криминалиста составляют: возбуждение, отказ в возбуждении, прекращение уголовного дела. Если уголовное дело возбуждено, он организывает и планирует расследования преступлений [7, с. 195-198]. В процессе производства по уголовному делу выдвигает и проверяет криминалистические версии. Подготавливает и в соответствии с главами 24-26 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации проводит осмотр, освидетельствование допрос, очную ставку, опознание, обыск, выемку, следственный эксперимент, проверку показаний на месте, контроль и запись переговоров; снимает информацию о соединениях между абонентами и абонентскими устройствами, накладывает арест на почтово-телеграфные отправления, на имущество и ценные бумаги. Следователь-криминалист осуществляет задержание подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления; избирает меры пресечения подозреваемому (обвиняе-

² Об утверждении профессионального стандарта «Следователь-криминалист: приказ Минтруда России от 23 марта 2015 № 183н (ред. от 12.12.2016)//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.09.2017.).

тому) в совершении преступления. Указан ряд других полномочий, который конкретизирует и развивает вышеперечисленные. Важно усвоить, что указанные полномочия полностью идентичны полномочиям следователя (не криминалиста), установленные п.п. 1-3 ч. 2 ст. 38 УПК РФ и полностью дублируются стандартом.

Вторая составляющая статуса следователя-криминалиста в стандарте определена требованиями иметь способности: ставить вопросы эксперту для решения задач в ходе судебных экспертиз; назначать комплексные, комиссионные судебные экспертизы. При необходимости назначать дополнительные, повторные судебные экспертизы. Он должен:

- внедрять в следственную практику новые технико-криминалистические средства и средства программного обеспечения предварительного расследования, иные средства и методы криминалистики, положительный опыт;

- уметь применять криминалистическую и специальную технику в ходе проведения следственных и иных процессуальных действий и оформлять результаты применения;

- использовать физический, химический, физико-химический способы обнаружения следов рук. Применять способы обнаружения, фиксации и изъятия объемных и поверхностных следов ног и обуви; следов зубов, губ, ногтей и иных частей тела (видимые, маловидимые и невидимые следы; использовать визуальный (оптический) способ обнаружения следов рук, следов взрывчатых веществ). Получать сравнительные образцы для криминалистических исследований (свободные, условно-свободные, экспериментальные).

Большинство из перечисленных требований к профессиональному уровню подготовки следователя-криминалиста на практике адресуются и следователям (не криминалистам). Они должны обладать названными навыками и умениями. При отсутствии таких навыков и умений для оказания криминалистического сопровождения расследования и выполнения названных действий следователю предоставляется специалист – лицо, обладающее специальными знаниями, привлекаемое к участию в процессуальных действиях в порядке статьи 168 УПК РФ. Цель привлечения – оказать следователю содействие в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании материалов уголовного дела, для постановки вопросов эксперту, а также

для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию (ч. 1 ст. 58 УПК РФ).

Наличие пункта 40.1 5 УПК РФ и положения профессионального стандарта, закрепляющих за следователем криминалистом дублирующих полномочий следователя, вызвал у ряда учёных сомнения относительно целесообразности наличия данной процессуальной фигуры в уголовном судопроизводстве. Так, В.М. Быков свою позицию по этому вопросу выразил следующим образом: «Мы не видим каких-либо разумных объяснений, которыми было бы оправдано появление в уголовном судопроизводстве этой новой процессуальной фигуры – следователя-криминалиста» [2, с.45] и др. [1, с.3-5].

От названной несколько отличается позиция М.В. Мешкова и В.В. Гончара. Они присоединяются к общему суждению: «в силу своей юридической ничтожности положения п. 40.1 ст. 5 УПК РФ практическому применению не подлежат» [5, с.19]. При этом они полностью не отрицают необходимость существования в уголовном судопроизводстве субъекта права с примерно такими названными полномочиями. Лицо, определённое в УПК РФ как следователь-криминалист, предлагают назвать более точным статусным названием – «инспектор-криминалист» следственного подразделения. Это лицо в административной иерархии следственных подразделений должно занимать место руководителя следственного органа [9, с.27].

В предложении М.В. Мешкова и В.В. Гончарова есть определённый смысл. Такое предложение, как представляется, у учёных возникло на основе закреплённого профессиональным стандартом ещё одного блока требований к умениям данного субъекта процессуального права. Это лицо должно уметь организовывать работу коллектива исполнителей, организовывать расследование уголовного дела; планировать и организовывать служебную деятельность исполнителей, осуществлять контроль и учет ее результатов; помогать достигать общего результата; поддерживать климат сотрудничества; расставлять приоритеты в выполнении поставленных задач; правильно и полно отражать результаты профессиональной деятельности в процессуальной и служебной документации и др.

С учётом существа изложенных обстоятельств выскажем своё отношение к создавшейся правовой ситуации относительно процессуальной фигуры следователя-криминалиста:





1. Нецелесообразно профессиональным стандартом дублировать полномочия следователя и эти полномочия распространять на следователя-криминалиста.

2. Профессиональным стандартом закреплённые за следователем-криминалистом полномочия по формированию вопросов экспертам; требования к умениям осуществлять поиск и закреплять следы преступления (видимые и невидимые) также представляются нецелесообразными, а следовательно, подлежат упразднению. Названные процессуальные действия успешно выполняют специалисты и эксперты по приглашению следователя. В наиболее простой следственной ситуации эти действия может провести сам следователь³.

3. С позиции совершенствования организации досудебного производства и его эффективности предлагаем искомому процессуальному лицу придать другое статусное положение – заместитель руководителя следственного органа по контрольно-аналитической работе следственного подразделения. При таком статусе нормы ст. 39 УПК РФ в полной мере будут распространяться на заместителя руководителя следственного органа по контрольно-аналитической работе. Данному субъекту права в большей степени будут соответствовать указанные профессиональным стандартом и объективно востребованные на современном этапе полномочия. Назовём некоторые: руководство деятельностью следственных групп; контроль за постановкой объектов на криминалистические учёт; оказание помощи в поиске и привлечению к участию в следственных действиях эксперта, специалиста, переводчика, в отношении которых возникает необходимость их участия, в проведении следственных действий. По результатам изучения уголовных дел внесение представления о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению

³ При правильно разработанных учебных планах, образовательных программах, перечне и содержании РПД, ФОСов, производственной и научной практик существующие образовательные стандарты 40.04.01 Юриспруденция (**магистратура**), 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (**специалитет**) позволяют формировать указанные профессиональные знания, умения, навыки.

преступлений; организация и внедрение в следственную практику новых технико-криминалистических средств, средств программного обеспечения, других криминалистически значимых для организации досудебного производства средств и методов расследования.

4. Следует согласиться с авторами работ, в которых предлагается из закреплённых в п. 40.1 ст. 5 УПК РФ полномочий исключить производство следственных и иных процессуальных действий без принятия уголовного дела к своему производству. Упразднение таких полномочий, позволит избежать проблем, связанных с выполнением требования УПК РФ, о том, что доказательство, полученные в результате производства следственных действий, только тогда являются допустимыми (судебными), когда получены уполномоченным субъектом. Действующий УПК РФ к такому уполномоченному субъекту относит лицо, которое приняло уголовное дело к своему производству (п.2 ч. 2 ст. 38 УПК РФ) – вынесло соответствующее постановление.

5. Считаем также преждевременным закрепление в названном стандарте требований обладать оптимальными знаниями и использовать полиграф для получения криминалистически (обращаем внимание не на процессуальную, а именно криминалистическую) значимой информации; соблюдать требования применению полиграфа при проведении судебно-психологической экспертизы; использовать возможности судебно-психологической экспертизы с применением полиграфа.

Основанием такого предложения является тот факт, что результаты использования полиграфа судами до настоящего времени признаются исключительно в редких случаях. При этом если приговор обжалуется в апелляционном или кассационном порядке по основанию того, что использованы результаты применения полиграфа, то суды удовлетворяют жалобы и признают доказательства названного вида недопустимыми. Активно полиграф используется в оперативно-розыскной деятельности [3, с.8-12], по основанию гласности существенно отличающейся от процессуальной деятельности субъектов расследования [6, с.50-52].

Литература

1. Божьев В. Сущность изменений в УПК РФ от 2 декабря 2008 г. / В. Божьев // Законность. – 2009. – № 5. – С. 3-5.
2. Быков, В.М. Следователь-криминалист как новый участник уголовного процесса со стороны обвинения / В.М. Быков // Российская юстиция. – 2009. – № 7 – С. 43-45.
3. Глухова, Е.В. Законодательная регламентация использования результатов

ОРМ в уголовном судопроизводстве в соотношении с европейскими установками законности их (ОРМ) проведения / Е.В. Глухова, А.Б. Сергеев // Российский следователь. – 2017. – № 11. – С. 8-12.

4. Глушков, М.Р. К вопросу о процессуальном статусе следователя-криминалиста / М.Р. Глушков // Российский следователь. – 2015. – № 20. – С. 38-42.

5. Мешков, М.В. Следователь в уголовном процессе России: понятийно-правовые проблемы / М.В. Мешков, В.В. Гончар // Российский следователь. – 2011. – № 23. – С. 18-20.

6. Никулочкин, Е.О. Главные и доказательственные факты в системе доказательственного права: соотношение и взаимообусловленность / Е.О. Никулочкин, А.Б. Сергеев // Социум и власть. – 2012. – № 3. – С. 50-52.

7. Никулочкин, Е.О. Правовая обусловленность закрепления пункта 8 в части 1 статьи 73 УПК РФ / Е.О. Никулочкин, А.Б. Сергеев // Проблемы права. – 2012. – № 4. – С. 195-198.

8. Сергеев, А. Б. И вновь к вопросу об объективной истине в уголовном судопроизводстве / А.Б. Сергеев, А.Н.Савченко // Уголовный процесс: от прошлого к будущему: материалы Международной научно-практической конференции / под ред. А.И. Бастрыкина. – М., 2014. – С. 162-165.

9. Темираев О.П. Процессуальные полномочия следователя-криминалиста / О.П. Темираев // Российский следователь. – 2012. – № 18. – С. 24-27.

References

1. Bozhyev V. Essence of changes in the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation of December 2, 2008 / V. Bozhyev // Legality. – 2009. – No. – 5. – Page 3-5.

2. Bulls, V.M. Sledovatel-kriminalist as the new participant of criminal procedure from charge / V.M. Bykov // the Russian justice. – 2009. – No. 7 – Page 43-45.

3. Glukhova, E.V. A legislative regulation of use of results of ORM in criminal trial in the ratio with the European installations of legality of their (ORM) carrying out / E.V. Glukhova, A.B. Sergeyev // the Russian investigator. – 2017. – No. 11. – Page 8-12.

4. Glushkov, M. R. To a question of the procedural status of investigator-criminalist/ masculine Glushkov // the Russian investigator. – 2015. – No. 20. – Page 38-42.

5. Bagns, M.V. Sledovatel in criminal procedure of Russia: conceptual and legal problems / M.V. Meshkov, V.V. Gonchar // Russian investigator. – 2011. – No. 23. – Page 18-20.

6. Nikulochkin, E.O. The main and evidentiary facts in the system of the law of evidence: ratio and interconditionality / E.O. Nikulochkin, A.B. Sergeyev // Society and power. – 2012. – No. 3. – Page 50-52.

7. Nikulochkin, E.O. Legal conditionality of fixing of point 8 regarding 1 article 73 Code of Criminal Procedure of the Russian Federation / E.O. Nikulochkin, A.B. Sergeyev // Problem of the right. – 2012. – No. 4. – Page 195-198.

8. Sergeyev, A. B. I again to a question of an objective truth in criminal trial(s). B. Sergeyev, A.N. Savchenko // Criminal procedure: of the past to a budushchemu: materiala of the International scientific and practical conference / under the editorship of A.I. Bastykin. – M., 2014. – Page 162-165.

9. Temirayev O.P. Procedural powers of the investigator-criminalist / O.P. Temirayev // Russian investigator. – 2012. – No. 18. – Page 24-27.

СЕРГЕЕВ Константин Андреевич, судья Ленинского районного суда г. Челябинска, доктор юридических наук. 454139, г. Челябинск, ул. Новороссийская, д. 50. E-mail: sergeev_ka@mail.ru

СЕРГЕЕВ Андрей Борисович, заведующий кафедрой уголовного процесса и экспертной деятельности Института права ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет», доктор юридических наук, профессор. 454021, Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129. E-mail: Sergeev_ab@bk.ru

SERGEEV Konstantin, the judge of Leninsky district court of Chelyabinsk, doctor of juridical Sciences. 454139, Chelyabinsk, ul. Novorossiysk, 50. E-mail: sergeev_ka@mail.ru

SERGEEV Andrey, head of Department of criminal proceedings and expert activities of the Institute of law Of the “Chelyabinsk state University”, doctor of legal Sciences, Professor. 454021, Chelyabinsk, ul. Brothers Kashirins, 129. E-mail: Sergeev_ab@bk.ru

113

Уголовно-правовая
доктрина



Даровских С. М., Гумерова Р. Р.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА СЛЕДОВАТЕЛЯ - КРИМИНАЛИСТА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Darovskikh S. M., Gumerova R. R.

SINGLE QUESTIONS OF REALIZATION OF THE PROCEDURAL STATUS OF THE INVESTIGATOR - THE CRIMINALIST IN CRIMINAL LEGAL PROCEEDINGS

В статье проводится анализ процессуального положения следователя - криминалиста в уголовном судопроизводстве. Особое внимание обращено на отличительные особенности следователя-криминалиста от следователя, который по сути также как и следователь наделен процессуальными правами.

Исходя из анализа, автор дает рекомендации по изменению современного законодательства Российской Федерации, и в первую очередь внесению изменений в Уголовный - процессуальный кодекс.

Ключевые слова: следователь, следователь-криминалист, прокурор-криминалист, процессуальный статус, уголовный процесс, судопроизводство, предварительное расследование, Следственный комитет РФ.

In article the analysis of procedural position of the investigator - the criminalist in criminal legal proceedings is carried out. Special attention is paid on distinctive features of the investigator - the criminalist from the investigator who in fact also as well as the investigator is given procedural laws.

Proceeding from the analysis, the author makes recommendations about change of the modern legislation of the Russian Federation, and first of all to modification in Criminal - the procedural code.

Keywords: investigator, investigator-criminalist, prosecutor-criminalist, procedural status, criminal trial, legal proceedings, preliminary investigation, Investigative Committee of the Russian Federation.

114

Уголовно-правовая
доктрина

Реформирование института предварительного следствия в России за прошедшие годы создало много проблем и неясностей в теории и практике применения уголовно-процессуального законодательства, на что, справедливо отмечают многие ученые¹.

Корректируя текст уголовно-процессуального закона, законодатель не всегда демонстрирует четкость и ясность в трактовании своих нововведений. Так, Федеральным законом РФ от 2 декабря 2008 года № 226-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» были внесены изменения в статью 5 УПК РФ, где появился пункт 40.1, которым законодатель расширил перечень должностных лиц, осуществ-

ляющих предварительное расследование. Был введен новый субъект уголовного процесса - следователь-криминалист². Заявив о появлении данной процессуальной фигуры, законодатель не определил ее статус, в целом не сформулировал полномочия, указав только, что данное должностное лицо, уполномочено осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также участвовать по поручению руководителя следственного органа в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий или производить отдельные следственные и иные процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству». Более подробно права и обязанности следователя-крими-

налиста, в тексте закона не регламентированы, что вызвало негативный отклик ученых. По этому поводу профессор В.П. Божьев справедливо писал, что законодатель «предпочел упрощенный (я бы даже сказал, «примитивный») прием, введя эту фигуру в систему уголовно-процессуальных отношений «с черного хода», ограничившись включением в текст ст. 5 УПК п. 40.1, представив в нем не только описание понятия нового участника процесса - «следователя-криминалиста», но и определив там же его правовой статус»³. М.В. Мешков и В.В. Гончар, проведя анализ данной нормы, пришли к выводу, что «термин «следователь-криминалист» самым фактом своего существования деформируют традиционный подход к пониманию сути и содержания понятия «следователь»¹.

Ряд авторов иначе оценивают факт появления данного участника уголовного процесса. Например, И.П. Пилюшин, отмечает, что появление такого участника уголовного процесса, как следователь-криминалист, вполне закономерно, поскольку данный субъект призван заполнить вакуум, образовавшийся в сфере контрольно-надзорной деятельности за исполнением законов на предварительном следствии и руководства расследованием уголовных дел. Анализ полномочий следователя-криминалиста свидетельствует о том, что последний должен быть в любом случае компетентнее следователя в вопросах производства по уголовным делам, что безусловно, приходит с опытом следственной работы⁴.

По мнению В.М. Быкова⁵, следователь-криминалист в уголовном процессе пришел на смену такому участнику, как прокурор-криминалист, деятельность которого в основном заключалась в осуществлении методического руководства предварительным расследованием. Такого же мнения придерживается В. Исаенко⁶. Надо отметить, что полномочия прокурора-криминалиста в уголовно-процессуальном законе были не конкретизированы. Нормативно-правовую основу функциональных обязанностей данного субъекта, представлял лишь приказ Следственного комитета при прокуратуре РФ от 7 сентября 2007 г. № 6 «О мерах по организации предварительного следствия», согласно которому прокуроры-криминалисты совместно со следователями, должны были выезжать на место происшествия, для проведения квалифицированного осмотра⁷. Исходя из этого деятельность прокурора-криминалиста заключалась, в первую очередь, в предо-

ставлении методической помощи следователям в расследовании сложных преступлений, в применении технико-криминалистических средств. В его деятельности доминировал криминалистический аспект, что собственно и предопределяло его название. В науке высказывались предложения о переименовании должности прокурора-криминалиста как сотрудника Следственного комитета при прокуратуре РФ в должность «следователя-криминалиста» либо использовать иное наименование, отражающее его «следственную принадлежность»⁸.

В настоящее время должность следователя-криминалиста введена лишь в штат Следственного комитета РФ⁹, а деятельность данного субъекта регламентируется ведомственными нормативными актами издаваемыми руководителями Следственного комитета РФ. Первоначально это был приказ № 124 от 11.08.2011 г. «Об организации работы следователей - криминалистов в системе Следственного комитета РФ». Позже его сменил Приказ № 53 от 08.08.2013 г. «Об организации работы следователей - криминалистов в Следственном комитете РФ».

Исходя из наименования должности «следователь-криминалист» можно презюмировать, что это в первую очередь должностное лицо, владеющее знаниями в области криминалистики, причем не на обычном уровне лица, имеющего высшее юридическое образование, поскольку наличие такого образования, уже предполагает изучение учебной дисциплины криминастика, в силу чего таким уровнем знаний должен обладать любой следователь, а на уровень выше, возможно, позволяющий говорить о наличии специальных знаний в области криминалистики. Например, знаниями в области применения криминалистической специальной техники, такой как «Юфет Тач» - устройство для извлечения данных с мобильных устройств, «цианакрилатная камера» - по выявлению и закреплению следов пальцев рук, а также всевозможные металлоискатели, нелинейные локаторы, магнитометры и т.д.

Можем предположить, что с введением в уголовное судопроизводство такой процессуальной фигуры как следователь-криминалист, законодателем планировалось решить вопрос о включении данного участника в совместную работу для осуществления расследования тяжких и особо тяжких преступлений, преступлений террористической и экстремистской направленности, преступлений, совершенных в условиях неочевидности и требую-





щих применение специальных навыков. Такое решение законодателя это вынужденная мера, ориентированная на улучшение сложившейся ситуации в расследовании указанных преступлений. Личный практический опыт авторов подтверждает, тот факт, что оказанная следователю квалифицированная помощь криминалиста вносит значительный вклад в выполнении сложных криминалистических задач, с решением которых не каждый следователь, ввиду отсутствия достаточного опыта либо навыков, может справиться. Вместе с тем нельзя не учитывать и то, что в следственных подразделениях МВД России из-за постоянного оттока сотрудников не успевает сформироваться костяк следователей с достаточным опытом расследования уголовных дел. Уровень подготовленности действующих следователей оставляет желать лучшего, что напрямую влияет на качество предварительного следствия¹⁰. Полученные результаты анкетирования следователей показали, что большинство респондентов согласилось с необходимостью присутствия в следственном подразделении такого участника, как следователь-криминалист.

На наш взгляд, целесообразность участия следователя-криминалиста также заключается в том, что данный специалист обеспечивает надлежащий уровень выявления, сохранения и изъятия следов преступлений и материала для последующего назначения и проведения судебных экспертиз.

Например, в случае поступления информации об обнаружении криминального трупа, следователь-криминалист обеспечивает надлежащий осмотр места происшествия с применением специальной техники, он обеспечивает сбор необходимых материалов для производства экспертиз, продумывает последовательность их назначения, формулирование вопросов эксперту и т.д.). Ведь, по одному и тому же вещественному доказательству, в определенных случаях необходимо можно провести несколько судебных экспертиз, начиная от дактилоскопической и заканчивая генетической, медицинской. Соответственно должностное лицо и в частности именно следователь-криминалист должен определить какую в первую очередь назначить экспертизу, для того чтобы сохранить следы преступления, чтобы в дальнейшем они не потеряли свою пригодность для проведения последующих назначаемых судебных экспертиз и получения допустимых доказательств – заключения эксперта ли его показаний.

Также следователь-криминалист в рамках уголовного дела может быть привлечен в качестве оператора к участию такого следственного действия, как видеозапись допроса участника уголовного судопроизводства. В свою очередь, данное участие не противоречит его обязанностям, установленным в действующем приказе. Имея право участвовать в следственном действии, данное должностное лицо очевидно вправе задавать вопросы, тем самым оказывая помощь следователю, восполняя упущенные важные для следствия моменты.

В - третьих, в соответствии с указанным приказом следователь-криминалист проводит аналитическую работу по совершенным преступлениям, как на обслуживаемой территории, так и в соседних районах, а также в других субъектах РФ. В данном случае при производстве расследования по уголовному делу следователь-криминалист может обратиться к коллегам другого субъекта РФ, с просьбой предоставить полную информацию по расследованию аналогичных преступлений. После этого, им проводится анализ о наличии схожести преступлений, алгоритм работы по данным видам преступлений, а также причин возникновения тех или иных ситуаций. Так, с недавнего времени в информационной сфере появилась угроза, как распространение сайтов, пропагандирующих суицид. 9 марта 2017 г. Президент РФ В.В. Путин в своем выступлении на расширенном заседании коллегии МВД России обозначил отдельно данную проблему, пояснив что «преступники, а иначе их не назовешь, прежде всего нацелены на подростковую и молодежную аудитории, на детей с неокрепшей психикой или находящихся в трудной жизненной ситуации»¹¹. Полагаем, что в таком не специфичном преступлении не зная методiku расследования, следователь может упустить и не в полном объеме провести необходимые следственные и иные процессуальные действия. В данном случае участие следователя-криминалиста может внести существенный вклад в расследовании дела. Например, обладая специальными знаниями он может вычислить IP адреса компьютеров, проверить аккаунт в социальных сетях. Кроме того, в ходе осмотра места происшествия правильно оформить изъятия компьютерной техники, электронных носителей информации. Назначить необходимые исследования по изъятым предметам, либо осмотреть на месте.

На основании вышеизложенного можно сделать вполне обоснованный вывод,

что отличительной особенностью следователя-криминалиста от коллег следователей в том, что обладая специальными знаниями в интересующей следствие области криминалистики (технике, тактике и методике расследования преступлений), он будет компетентнее последних и внесет существенный вклад в решении задач криминалистического характера, нуждающихся в применении специальных знаний. Введение должности следователя-криминалиста целесообразно и в следственных подразделениях МВД России.

Юридическим основанием участие следователя-криминалиста в производстве по уголовному делу будет выступать процессуальный документ в виде поручения руководителя следственного органа (п. 40.1 ст. 5, п. 4 ст. 21, п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), которое надлежит приобщать к материалам уголовного дела. В соответствии с данным поручением следователь-криминалист должен будет сопровождать расследование указанного в поручении уголовного дела и подключаться в необходимых случаях к расследованию, либо по просьбе следователя, либо по своему усмотрению, если проблемы входят в круг его знаний и возможностей. В любом случае все его действия должны быть согласованы со следователем, а если возникают конфликты, разрешает их руководитель следственного органа, по поручению которого следователь – криминалист вошел в состав группы, расследующей указанное преступление.

Считаем, что определить перечень следственных ситуаций, по которым в участии следователя-криминалиста возникает необходимость, заранее, невозможно. Все определяют материалы уголовного дела, обстоятельства совершенного преступления, результаты первоначальных следственных действий и прочие моменты. Поэтому разработать и указать в тексте закона, случаи обязательного привлечения следователя-криминалиста к расследованию, на наш взгляд, невозможно.

Полагаем, также, что отношения следователя и следователя-криминалиста должны строиться на условиях подчинения второго первому. Следователь остается лидирующим лицом, организующим и руководящим всеми действиями всех участников, задействованных в расследовании уголовного дела, принятого данным следователем к своему производству. В связи с этим, обоснованно позиция законодателя, о том что следователь-криминалист уполномочен осуществлять отдельные следственные и процессуаль-

ные действия без принятия уголовного дела к своему производству (п. 40.1 ст. 5 УПК РФ).

В настоящее время полномочия следователя-криминалиста в УПК РФ не закреплены. По нашему мнению, это упущение законодателя, создающее атмосферу правовой неопределенности и определенные сложности для правоприменителя. Необходимо четко сформулировать и на законодательном уровне закрепить в УПК РФ, полномочия следователя-криминалиста. В результате этого, доказательства, полученные в ходе расследования уголовного дела данным участником, будут иметь юридическую силу и доказательственное значение. Мы склонны согласиться с мнением А.П. Рыжакова о том, что необходимо ввести отдельную статью в УПК РФ, например, статья 38.1 УПК РФ «Следователь-криминалист» и целиком посвятить ее правовому статусу следователя-криминалиста¹².

В указанной статье, закрепить процессуальный статус, полномочия, а также права и обязанности следователя-криминалиста. Например, в следующей редакции:

1. «Следователь-криминалист является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять криминалистическое сопровождение производства предварительного следствия по уголовному делу, по поручению руководителя следственного органа участвовать в производстве отдельных следственных или иных процессуальных действиях, либо производить отдельные следственные, либо процессуальные действия.

2. Следователь-криминалист уполномочен:

В сфере криминалистического сопровождения производства предварительного расследования осуществлять следующие полномочия:

1) обеспечивать надлежащее функционирование передвижных криминалистических лабораторий и эффективное использование технико-криминалистических средств;

2) применять при производстве следственных действий криминалистическую и специальную технику, средства аудиовизуальной фиксации, в том числе с целью отыскания орудий, следов преступлений и других вещественных доказательств в различных средах;

3) участвовать в организации работы по назначению судебных экспертиз (подготовка материалов, необходимых для производства экспертиз; формулирова-



ние вопросов эксперту; выбор экспертного учреждения (эксперта); определение наиболее оптимального алгоритма исследования вещественных доказательств);

4) внедрять в следственную практику новые технико-криминалистические средства и программное обеспечение предварительного расследования, иные средства и методы криминалистики; взаимодействовать в этой работе с научно-исследовательскими и судебно-экспертными учреждениями, криминалистическими подразделениями органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;

3. По поручению руководителя следственного органа участвовать в производстве или проводить:

– осмотры неопознанного трупа, места жительства (последнего места пребывания) пропавшего без вести лица, места происшествия по сообщениям о тяжких и особо тяжких преступлениях, совершенных в условиях неочевидности, получивших общественный резонанс или требую-

щих применения специальных навыков при проведении указанного следственного действия в целях обнаружения и закрепления следов преступления, выяснения других обстоятельств, имеющих значение для расследования уголовного дела или рассмотрения сообщения о преступлении;

– осмотр предметов и документов;
– обыск и выемки с применением необходимой криминалистической техники;
– проверку показаний на месте, следственный эксперимент;
– изъятие образцов для сравнительного исследования;

4. Участвовать по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях в производстве иных следственных и процессуальных действий (производить иные следственные и процессуальные действия) без принятия уголовного дела к своему производству, в том числе в составе следственных групп, создаваемых для предварительного следствия по сложным или большим по объему уголовным делам.

Литература

1. Мешков М. В., Гончар В. В. Следователь в уголовном процессе России: понятийно-правовые проблемы. // Российский следователь. - 2011. - № 23. С. 18-20.
2. Российская газета. – 2008. – 5 декабря.
3. Божьев В. Сущность изменений в УПК РФ от 2 декабря 2008 г. // Законность. - 2009. - № 5. - С. 5.
4. Пилюшин И. П. Процессуальное положение следователя-криминалиста // Российский следователь. 2010. № 8. С. 8-10.
5. Быков В. М. Следователь-криминалист как новый участник уголовного процесса со стороны обвинения // Российская юстиция. - 2009. - № 7-С. 44.
6. Исаенко В. Процессуальные полномочия прокурора-криминалиста // Законность. - 2005. - № 7. - С. 19.
7. Приказ Следственного комитета при прокуратуре РФ от 7 сентября 2007 г. № 6 «О мерах по организации предварительного следствия» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 11.12.2017).
8. Гурин А. Процессуальный статус прокурора-криминалиста. // Законность. - 2008. - № 11. - С. 45.
9. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять...» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 12.12.2017).
10. Колоколов Н. А. Последние новеллы УПК РФ: баланс обвинительной власти стабилизируется // Уголовное судопроизводство. - 2009. - № 2. - С. 29-30.
11. Расширенное заседание коллегии МВД России: // URL: <http://kremlin.ru/d/54014> (дата обращения: 15.12.2017).
12. Рыжаков А. П. Проблемы правовой основы взаимодействия со следователем-криминалистом // Проблемы взаимодействия следователя с органом дознания и экспертно-криминалистическим подразделением: Материалы научно-практического семинара. - Брянск: БФ МосУ МВД России, 2010. - С. 221-226.

References

1. Meshkov M. V., Gonchar V. V. is an investigator in criminal trial of Russia: conceptual and legal problems. // Russian investigator. - 2011. - № 23. Page 18-20.
2. Russian newspaper. - 2008. December 5.
3. Bozhyev V. Essence of changes in the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation of December 2, 2008 // Legality. - 2009. - № 5. - Page 5.
4. Pilyushin I. P. Procedural position of the investigator-criminalist // Russian investigator. - 2010. - № 8. - Page 8-10.
5. Bykov V. M. is investigator-criminalist as the new participant of criminal trial from charge // the Russian justice. - 2009. - No. 7-C. 44;



6. Isayenko V. Procedural powers of the prosecutor-criminalist//Legality.-2005. - No. 7. - Page 19.
7. The order of Investigative Committee at prosecutor's office of the Russian Federation of September 7, 2007 No. 6 "About measures for the organization of preliminary investigation"//Union of Right Forces ConsultantPlus (date of the address 12/11/2017).
8. Gurin A. Procedural status of the prosecutor-criminalist.//Legality.-2008.-№ 11. - Page 45.
9. The decree of the President of the Russian Federation of May 18, 2009 No. 557 "About the approvals of the list of positions of federal public service at which replacement federal public servants are obliged to provide..."//Union of Right Forces ConsultantPlus (date of the address 12/12/2017).
10. Kolokolov N.A. Last short stories of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation: the balance of the accusatory power is stabilized//Criminal legal proceedings.-2009.-№ 2. - Page 29-30.
11. Enlarged meeting of board of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation://URL: <http://kremlin.ru/d/54014> (date of the address: 12/15/2017).
12. Ryzhakov A. P. Problems of a legal basis of interaction with the investigator-criminalist//Problems of interaction of the investigator with body of inquiry and expert and criminalistic division: Materials of a scientific and practical seminar. - Bryansk: BF to Mos of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2010. - Page 221-226.

ДАРОВСКИХ Светлана Михайловна, заведующий кафедрой уголовного процесса, криминалистики, судебной экспертизы Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета), доктор юридических наук, профессор. 454080, Челябинск, ул. Коммуны, 149, каб. 302. E-mail: darsvet@mail.ru.

ГУМЕРОВА Рамиля Рамилевна, адъюнкт кафедры уголовного процесса, специальность: 12.00.09, Уфимский юридический институт МВД России, Респ. Башкортостан, 450091, г. Уфа, ул. Муксинова, д. 2, E-mail: gumerova.ramilia2015@yandex.ru.

DAROVSKIKH Svetlana, managing department of criminal trial and criminalistics, the Southern Ural State University, the doctor of jurisprudence, professor. 454080, Chelyabinsk, Kommun St., 149, incorporated bank. 302. E-mail: darsvet@mail.ru.

GUMEROVA Ramilya, graduated in a military academy of department of criminal trial, specialty: 12.00.09, Ufa legal institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Republic of Bashkortostan, 450091, Ufa, Muksinov St., 2, E-mail: gumerova.ramilia2015@yandex.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 (конце - вых сносках) отступы и выступы строк не ставятся. Точное количество знаков можно определить через меню текстового редактора Microsoft Word (Сервис — Статистика — Учитьывать 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.

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.

120

Материалы к публикации отправлять по адресу: E-mail: urvest@mail.ru
в редакцию журнала «Проблемы права»

или по почте по адресу:
**Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76,
Издательский центр.**

*Издатель: ООО «Южно-Уральский юридический вестник»
454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. Издательский центр ЮУрГУ.
Отпечатано в типографии Издательского центра ЮУрГУ.*

Формат 70×108^{1/16}.

Усл. печ. л. 10, 15.

Тираж 150 экз.

Заказ 361/601.

Дата выхода в свет 29.12.2017.

Цена свободная.