

УЧРЕДИТЕЛИ:

ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»

РГКП «Костанайский государственный университет им. А. Байтурсынова»

ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

АВАКЪЯН С. А., зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **БАХРАХ Д. Н.**, проректор по научной работе Уральского института экономики, управления и права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **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 **ПЕЧЁНКИН В. А.** Корректор **БЫТОВ А. М.**

Издатель ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

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

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

ISSN 2075-7913

Подписной индекс журнала **73848**

Журнал зарегистрирован в 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)

5'2016

FOUNDERS JOURNAL:

South Ural State University
Kostanay State University
OOO "South Ural Legal Newsletter"

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

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

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

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

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

CHIEF EDITOR

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

EDITORIAL BOARD:

S. A. Avakyan, Head of Constitutional and Municipal Law department, Lomonosov Moscow State University (Russia), Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation; **D. N. Bakhrakh**, Vice Dean for Research, Ural Institute of Economics, Management and Law, Doctor of Legal Science (Russia), Professor, Honored Scientist of Russian Federation; **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 V. A. Pechyonkin; **Proofreading** A. M. Bytov

Published by OOO "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:

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

— **9** —

Лебедев В. А.

Институт Президента Российской Федерации:
история становления, конституционно-правовой статус

— **20** —

Чепенко Я. К.

Конституционный Суд РФ о правовых пробелах как законодательной форме
нарушения прав человека и гражданина

— **28** —

Кутейников Д. Л.

Народная правотворческая инициатива, как конституционно-правовой институт

— **35** —

Маслова О. С.

Энергетическая безопасность как базовый элемент системы конституционного строя

— **42** —

Сисакьян А. К., Майоров В. И.

О влиянии Конституции РФ на формирование конституционного правосознания

— **46** —

Сагиндыков А. Н.

«Редукция» конституционно-правового статуса Государя Императора,
его юридической природы как части «сингулярности» законодательных актов
XVII – начало XX в.в. в системе источников русского права

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

— **51** —

Шик О. Ю., Савченко С. А.

Сведения, содержащиеся в единой информационной системе нотариата

— **56** —

Семенов Я. И.

Особенности возмещение вреда причиненного источником повышенной опасности

— **59** —

Полич С. Б.

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права,
как общая мера защиты прав

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

— **66** —

Севрюгин В. Е., Герасимова Н. Н.

Приказное производство в рамках административного судопроизводства

ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

— **72** —

Даровских С. М., Даровских О. И.

К вопросу об использовании результатов оперативно-розыскной деятельности в стадии
возбуждения уголовного дела



— 76 —

Сергеев А. Б.

Защита прав несовершеннолетнего, осужденного судом Российской Федерации, при решении вопроса его выдачи государству, гражданином которого он является

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

— 80 —

Гарбатович Д. А.

Состав отрицательного посткриминального проступка

— 85 —

Гришин Д. А.

Освобождение от уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений в виде коммерческого подкупа и дачи взятки

ПРОБЛЕМЫ И МНЕНИЯ

— 89 —

Глотова Ж. В., Саленко А. В.

Очерк современного состояния российской юридической науки

— 96 —

Беляева И. М., Начаркина О. В.

К вопросу о новой редакции ст. 157 УК РФ
(уклонение от уплаты алиментов)

— 101 —

Майоров В. И., Вольф Р.

Участие граждан в охране порядка: волонтерские полицейские объединения в США и добровольные народные дружины в России

— 108 —

Тордия И. В., Савченко С. А.

Основные проблемы в деятельности регистратора и споры, связанные с принадлежностью акций



IN THIS ISSUE

CONSTITUTIONAL LAW

— **9** —

Lebedev V. A.

Institute of the President of the Russian Federation:
formation history, constitutional legal status

— **20** —

Chepenko Y. K.

The constitutional court of the Russian Federation about legal gaps
as to a legislative form of human rights violation and the citizen

— **28** —

Kuteynikov D. L.

Popular law-making initiative as the institution of the constitutional law

— **35** —

Maslova O. S.

Energy security as Basic Element of system of the constitutional system

— **42** —

Sissakyan A. K., Maiorov V. I.

About the influence of the Constitution of the Russian Federation
on the formation of the constitutional lawfulness

— **46** —

Sagindykov A. N.

«Reduction» of the constitutional-legal status of the Emperor, his law of nature
as part of the «singularity» of legislative acts of the XVII–beginning of XX centuries
in the system of sources of Russian law

CIVIL LAW

— **51** —

Shik O. Yu., Savchenko S. A.

The information contained in the unified information system of notaries

— **56** —

Semenov Y. I.

Features compensation for harm caused by a source of increased danger

— **59** —

Polic S. B.

Restoration of the situation that existed before the violation
of the rights as a measure of general protection of the rights

ADMINISTRATIVE LAW

— **66** —

Sevrjugin V. E., Gerasimova N. N.

Writ proceeding in the administrative proceedings

CIVIL AND CRIMINAL PROCEEDINGS

— **72** —

Darovskikh S. M., Darovskikh O. I.

To a question about the use of the results of operational and investigative activities
in a stage of excitation of criminal case

5



— 76 —

Sergeev A. B.

Defense of the rights of a minor convicted by the court of the Russian Federation when deciding a matter about his extradition to the state the citizen of which he is

CRIMINAL LEGAL DOCTRINE

— 80 —

Garbatovich D. A.

The composition of the negative post-criminal misconduct

— 85 —

Grishin D. A.

Exemption from criminal liability for corruption offenses in the form commercial payoff and bribery

ISSUES AND OPINIONS

— 89 —

Glotova Z. V., Salenko A. V.

State-of-the-Art of the Russian Legal Science

— 96 —

Belyaeva I., Nacharkina O.

To the question about the new version of article 157 of the Criminal code of Russia (evasion from payment of the alimony)

— 101 —

Mayorov V. I., Wolf R.

Citizen participation in policing: volunteer police in the United States and voluntary national teams in Russia

— 108 —

Savchenko S. A., Tordiia I. V.

The main problems in the activities of the registrar and disputes relating to the ownership of shares



Учредители:

ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»
ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

Вестник УрФО



БЕЗОПАСНОСТЬ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Журнал «Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере» решением Высшей аттестационной комиссии с 1 декабря 2015 года 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.

Журнал имеет международный стандартный номер сериального издания (ISSN 2225-5435)

Журнал включен в каталоге «Почта России» подписной индекс 73848

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Свидетельство ПИ № ФС77-44941 от 05.05.2011

«Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере» – это периодическое, рецензируемое подписное издание, созданное по решению Координационного совета по подготовке (переподготовке) и повышению квалификации кадров по защите информации в Уральском федеральном округе.

Интернет стал универсальным средством получения и обмена информацией, благом и пользой для гражданина, общества и бизнеса. Но в тоже время Интернет превратился в опасный инструмент противоправных деяний против государства и личности, если его используют хакеры, криминальные группы, националисты или террористы. Возросли риски и угрозы информационной безопасности.

Поэтому построение современного информационного общества, в котором важнейшими ценностями являются информация и знания, невозможно без обеспечения информационной безопасности. А развитое информационное общество является важнейшей предпосылкой построения правового государства.

Само название журнала адресует нас к Доктрине информационной безопасности Российской Федерации. Очевидным будет и формирование контента журнал в соответствии с положениями Доктрины. В любом случае общие направления работы редакционного совета базируются на методах обеспечения информационной безопасности страны: правовых, организационно технических и экономических. Они подсказывают рубрику журнала:

- Технические средства и методы защиты информации
- Компьютерная безопасность
- Математические методы в обеспечении информационной безопасности
- Организационная и организационно-техническая защита информации
- Актуальные проблемы кибербезопасности
- Правовое регулирование защиты информации

7

Приглашаем коллег к сотрудничеству

Адрес редакции:

454080, г. Челябинск, пр. им. В.И.Ленина 76, ЮУрГУ, Издательский центр

Тел./факс: (351) 267-97-01

E-mail: urvest@mail.ru

<http://www.info-secur.ru>



ВИКТИМОЛОГИЯ

УЧРЕДИТЕЛИ: ООО «ЭСКУЭЛА», ООО «ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК»

Представляем новый научно-практический журнал **ВИКТИМОЛОГИЯ**. Он посвящен актуальным проблемам отечественной виктимологии – вполне сложившейся подотрасли криминологии, имеющей признаки самостоятельной правовой дисциплины – криминальная виктимология, а также как самостоятельное научное направление, изучающее лиц, ставших жертвами несчастных случаев, стихийных бедствий, катастроф и т. д., изучение которых охватывает широкий спектр познаний в области социологии, психологии, педагогики и других научных направлений.

Виктимология сегодня – это развивающееся комплексное учение о лицах, находящихся в кризисном состоянии и обладающих определенной степенью виктимности, о причинах и условиях виктимизации, о жертвах преступности, стихийных бедствий, катастроф и пр., а также о мерах и способах обеспечения защищенности и оказания помощи таким жертвам.

Особое внимание предполагается уделить исследованию предмета и источников виктимологии, международных правовых норм и норм отечественного законодательства в области защиты жертв; рассмотрению проблем, связанных не только с обеспечением правовой и иной безопасности жертв преступности, но и вопросов, связанных с их реабилитацией; анализу причин виктимного поведения и виктимизации современного общества; характеристике субъектов государственной и негосударственной деятельности в области виктимологической профилактики и защиты; возможностям самих граждан как субъектов виктимологического противодействия преступности. Данный журнал может стать полезным не только ученым в различных отраслях знаний, изучающих жертв, но и практикующим психологам, юристам, педагогам и широкому кругу читателей.

РУБРИКИ ЖУРНАЛА:

Теория учения о жертве
Современная виктимология
Виктимология и безопасность
Виктимологическая профилактика
Криминальная виктимология
Психология поведения жертв
Ювенальная виктимология
Зарубежная виктимология
Обзор виктимологического законодательства

8

Сайт журнала: <http://victimo.ru/>**Подготовленные статьи необходимо отправить
на E-mail: victimology@mail.ru**



УДК 342.51(470)

Лебедев В. А.

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ, КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС

Lebedev V. A.

INSTITUTE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION: FORMATION HISTORY, CONSTITUTIONAL LEGAL STATUS

В статье рассматриваются исторические предпосылки введения поста Президента в России, порядок выборов, выдвижение кандидатов на пост Президента, условия занятия должности Президента РФ и срок его полномочий, компетенция Президента РФ, место в системе органов государственной власти, акты Президента, неприкосновенность Президента и прекращение его полномочий, органы и должностные лица, обеспечивающие деятельность Президента.

Ключевые слова: Президент РФ, порядок выборов, компетенция, акты, неприкосновенность, Администрация Президента.

The article deals with the historical background of the introduction of the post of President of Russia, the procedure for the election, the nomination of candidates for the post of the President, the conditions of employment office of the Russian President and his term of office, President's competence, in the system of public authorities, acts of the President, the President of the integrity and termination of his powers, agencies and officials to ensure that the activities of the President.

Keywords: President of the Russian Federation, the procedure of the election, competence, acts, integrity, the President's Administration.

Исторические предпосылки введения поста Президента в России. Институт президентской власти имеет сравнительно короткую историю в российской государственности. Впервые вопрос о введении поста Президента в СССР поднимался в связи с подготовкой проекта Конституции СССР 1936 года, которая, как известно, восприняла ряд идей «разделения властей». В Конституции было записано, что «законодательная власть» осуществляется исключительно Верховным Советом СССР (ст. 32). Правительство - СНК СССР в отличие от Конституции СССР 1924 г. уже не относилось к числу законодательных органов и получило название «высшего исполнительного и распорядительного органа государственной

власти СССР» (ст. 64). Предусматривалась и независимость судебной власти... В такую схему органов вполне мог бы «вписаться» и президент¹. Однако И.В.Сталин, обладавший к той поре неограниченной властью, выступил против. В докладе о проекте Конституции СССР 1936 г. он сказал: «По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставить себя Верховному Совету»². Позиции И.В. Ста-

¹ См.: Лазарев Б. М. Президент СССР // Сов. гос. и право. - 1990. - №7.

² Сталин И. В. Вопросы ленинизма. Изд. 11-е. М., 1939 - С.531.



лина заключалась в том, чтобы возложить президентские полномочия на Президиум Верховного Совета СССР, который образно можно назвать коллективным президентом.

Вопрос о президенте поднимался и в ходе работы, созданной в 1962 г. под председательством Н.С. Хрущева комиссии для подготовки новой Конституции, но не нашел своего практического завершения.

Сменивший его на посту Л.И. Брежнев в середине 70-х годов возглавил Конституционную комиссию, которая весной 1977г. подготовила проект Конституции, не предусматривающей должности президента. Президентские функции, как и раньше, выполнял Президиум Верховного Совета, объявленный постоянно действующим органом Верховного Совета СССР.

Функции главы государства реально выполнялись Генеральным секретарем ЦК КПСС, который вскоре занял и должность Председателя Президиума Верховного Совета СССР.

Пост Президента СССР был учрежден 14 марта 1990 года Законом СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР». Избрание Президента СССР предусматривалось на Съезде народных депутатов СССР. Президентом СССР был избран М.С. Горбачев, который занимал эту должность до распада Советского Союза (декабрь 1991 г.).

Вопрос об учреждении поста Президента РСФСР решался достаточно сложно. Съезд народных депутатов РСФСР высказался против его введения. По инициативе 1/3 депутатов был назначен всероссийский референдум 17 марта 1991 года. На поставленный вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием», - ответили положительно 69,85 % граждан, принявших участие в голосовании³. Таким образом, был учрежден институт Президента РФ, а его статус определялся Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР»⁴ (документ утратил силу). 24 мая 1991 г. соответствующие изменения и дополнения были внесены в Конституцию РСФСР 1978 г. Конституция, и названный выше Закон, определяли Президента как высшее должностное лицо и главу исполни-

тельной власти. При введении поста Президента РФ была учреждена должность вице-президента РФ.

Выборы первого Президента состоялись 12 июня 1991 года. Основой их проведения стал принятый 24 апреля 1991 года Верховным Советом РСФСР Закон «О выборах Президента РСФСР». Согласно этому закону кандидат в Президенты мог выдвигаться республиканскими политическими партиями, профессиональными союзами и массовыми общественно-политическими движениями, зарегистрированными в установленном порядке, а также республиканскими органами зарегистрированных всесоюзных политических партий, профсоюзов и массовых движений. Кандидатов могли выдвигать также трудовые коллективы, собрания граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям при условии сбора не менее 100 тыс. подписей избирателей в поддержку кандидата.

Было выдвинуто шесть кандидатов в Президенты. Победу в первом туре одержал Б.Н. Ельцин, который вступил в должность 10 июля 1991 г. на заседании 5 Съезда народных депутатов РСФСР. Вице-президентом РСФСР был избран А.В. Руцкой.

21 августа 1991 года в условиях ГКЧП Верховный Совет принял Постановление «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР». Президенту предоставлялось право отстранять от должности председателей Советов краев, областей, автономной области и автономных округов в случае неисполнения ими законов РСФСР и исполнения решений антиконституционных органов. Была введена должность главы администрации этих единиц, назначаемых Президентом РСФСР. 22 августа 1991 года был принят Указ Президента «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», которым объявляется, что начиная от Президента и заканчивая и вниз, все главы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти в РСФСР.

В декабре 1992 года Съезд народных депутатов не продлил особые полномочия Президента и внес ряд изменений в Конституцию. Позиции Президента были ослаблены. Законодательная власть утвердила свой приоритет в отношениях с Президентом. Б.Н. Ельцин не мог смириться с этим и с целью преодоления по сути сложившегося двоевластия в стране принял Указ от 21 сентября 1993 года

³ Известия от 27 марта 1991г

⁴ Ведомости РСФСР от 25 апреля 1991. №17. Ст.512.

№1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». В Указе говорилось о том, что в результате противодействия деятельности всенародно избранного Президента со стороны Верховного Совета и Съезда народных депутатов в стране сложилась политическая ситуация, угрожающая государственной и общественной безопасности. Принимая во внимание, что безопасность России и ее народов – более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти, Указом была прервана деятельность Верховного Совета и Съезда народных депутатов и прекращены полномочия народных депутатов Российской Федерации.

Однако в ст. 121-6 Конституции 1978 года было закреплено: «Полномочия Президента не могут быть использованы для изменения национально- государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они прекращаются немедленно».

Таким образом, действия Президента нарушали Конституцию и его полномочия должны быть прекращены немедленно. Конституционный Суд принял Постановление, в котором говорилось, что Указ Президента не соответствует Конституции и служит основанием для отрешения Президента Б.Н.Ельцина от должности. Верховный Совет 22 сентября 1993 года, руководствуясь статьей 121-6, принял постановление о прекращении полномочий Президента Б.Н.Ельцина. Исполнение обязанностей было возложено на вице-президента А.В.Руцкого.

Противостояние закончилось трагическими событиями октября 1993 года, прекращением деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ указом Президента, назначением выборов нового парламента- Федерального Собрания РФ, принятием 12 декабря 1993 года Конституции, значительно усиливающей позиции Президента.

Конституция РФ 1993 г. существенно модифицировала институт Президента. В частности, в процессе разработки проекта действующей Конституции столкнулись две позиции относительно места и роли Президента в системе государственной власти: одни участники Конституционного совещания 1993 г. предлагали определить его статус через понятие «высшее должностное лицо», другие – «высшее должностное лицо и глава государства». В итоге Конституция определи-

ла статус Президента РФ в качестве главы государства. При этом согласно ст.10 государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. По ст.11 Конституции РФ государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. В юридической литературе существуют различные точки зрения относительно места Президента РФ в системе публичной власти. Так, одни авторы считают, что институт Президента РФ необходимо отнести к одной из трех ветвей власти – исполнительной, другие придерживаются противоположных взглядов – Президент РФ не входит и не может входить ни в одну ветвь власти, он является арбитром, стоящим над всеми властями в государстве. Третьи утверждают, что глава государства олицетворяет собой четвертую власть – президентскую.

Конституция РФ не относит Президента РФ ни к одной ветви государственной власти и не содержит положений о включении Президента РФ в исполнительную власть, поскольку закрепляет институт Президента как главы государства, стоящего над «всеми властями», гаранта всех конституционных институтов (гл. 4), что означает: Президент РФ юридически не является главой исполнительной власти и не входит каким-либо образом в ее систему.

Для теоретического обоснования специфического положения Президента Российской Федерации в системе государственной власти была предпринята попытка обосновать наличие специальной ветви власти – «президентской».

Следует согласиться с высказанным в литературе мнением, что подобного рода идея не только формально противоречит принципу разделения властей, но, по сути, разрушает его, поскольку этот принцип исключает возможность прямого руководства одной ветви власти другою. Согласно Конституции РФ, Президент имеет функции по руководству Правительством, а значит при выделении «президентской» ветви власти, следует вывод, что «президентская» власть руководит исполнительной ветвью власти, что недопустимо⁵. На наш взгляд, факт не включения Президента ни в одну из трех ветвей власти (ст. 10) вряд ли означает неопреде-

⁵ Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. – М.: Юрист, 2003. С. 333.



ленность в вопросе о правовом статусе Президента, поскольку в мировой конституционной практике нет модели разделения властей в «чистом» виде. Представляется, что было бы гораздо худшим вариантом, если бы Конституция наряду с тремя ветвями власти содержала бы еще четвертую - президентскую. Это может формально показаться логичным, но в правовом отношении институт Президента встал как бы над ветвями власти и получил возможность оказывать на них серьезное давление, не всегда сочетающееся с принципом их самостоятельности.

Конституция РФ исходит из признания значительной роли Президента в жизни российского государства. В соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент является главой государства, а также гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях⁶.

Условия занятия должности Президента РФ и срок его полномочий. Конституция закрепляет ряд требований, предъявляемых к кандидату на пост Президента Российской Федерации, в частности устанавливает, чтобы кандидат в Президенты в обязательном порядке был гражданином России, не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории России в течение десяти лет. При этом Конституция не определяет, идет ли речь о непрерывном сроке или возможно его составление из отдельных временных отрезков.

Ныне действующая Конституция не предусматривает возрастного предела для кандидата в Президенты Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

Президент РФ избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на альтернативной основе.

⁶ Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М.-Изд-во Моск. Ун-та, 2000. С.29-31.

Избранный Президент РФ вступает в должность по истечении шести лет со дня вступления в должность предыдущего президента, а при проведении досрочных выборов - на 30-й день со дня официального опубликования результатов выборов. В соответствии со ст. 82 Конституции при вступлении в должность Президент РФ приносит народу присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга принимается на Конституции РФ в торжественном обстановке, в присутствии членов Совета Федерации РФ, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда.

При вступлении в должность вновь избранного Президента РФ на него возлагается Знак Президента России Председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Вновь избранного Президента РФ приводит к присяге Председатель Конституционного Суда. После принесения присяги исполняется гимн Российской Федерации.

Одновременно со вступлением в должность Президента РФ гражданина, избранного на эту должность, т.е. после принесения им присяги, гражданин, занимавший должность Президента РФ до него, утрачивает соответствующий статус и полномочия Президента РФ. Безусловно, это не исключает участие такого гражданина в организационных действиях, связанных с передачей дел новому Президенту РФ.

В 2008 году в российское конституционное право было введено понятие вновь избранного и не вступившего в должность Президента Российской Федерации. Согласно Указу Президента РФ от 3 марта 2008 г. № 295 «О статусе вновь избранного и не вступившего в должность Президента Российской Федерации»⁷ Администрации Президента РФ поручалось обеспечивать деятельность вновь избранного и не вступившего в должность Президента РФ, Федеральной службе охраны РФ - предоставлять вновь избранному и не вступившему в должность Президенту РФ государственную охрану на период до официального объявления о его избрании Президентом РФ и по согласованию с Администрацией Президента РФ обеспе-

⁷ СЗ РФ 2008. № 10 (часть II). Ст. 905.

чить выделение вновь избранному и не вступившему в должность Президенту РФ официальной резиденции.

Местопробытием Президента, его резиденцией является столица России-Москва, Кремль. Над зданием официального пребывания Президента поднимается Государственный флаг России.

Порядок выборов Президента РФ определяется Конституцией Российской Федерации (ст.81) и принятым на ее основе Федеральным законом от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».⁸ Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу. Избиратели участвуют на равных основаниях, каждый избиратель имеет один голос. Избиратель голосует лично. Голосование за других лиц не допускается.

Выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Если Совет Федерации не назначит выборы Президента Российской Федерации, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в третье или четвертое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации.

Выдвижение кандидата на пост Президента. Кандидаты на должность Президента Российской Федерации могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения. Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан на момент его регистрации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов.

Не может быть выдвинут кандидат, не имеющий права быть избранным, т.е. не отвечающий требованиям ст.81 Конституции РФ.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность Президента Российской Федерации и досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с досрочным прекращением им исполнения своих полномочий.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, осуществляется за счет средств федерального бюджета. Согласно закону кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

Участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, международных организаций и международных общественных движений, некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов Президента Российской Федерации, выдвижению, регистрации и избранию того или иного кандидата, а также участие в избирательной кампании в иных формах не допускается.

Компетенция Президента Российской Федерации. Как мы уже отмечали, в соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации, Президент является главой государства, а также гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней

⁸ СЗ РФ от 13 января 2003. - N 2. - Ст. 171.



политики, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Президент Российской Федерации как глава государства обращается с посланиями к Федеральному Собранию, назначает выборы, обладает правом законодательной инициативы и отлагательного вето, назначает референдумы, формирует Правительство и активно влияет на его деятельность, участвует в формировании судебной власти.

Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами, назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в зарубежных государствах, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей, награждает орденами и медалями, решает вопросы гражданства и помилования, выполняет другие функции, предусмотренные Конституцией РФ.

Президент для выполнения своих конституционных функций должен обладать определенными полномочиями. Наиболее важные полномочия Президента прямо закреплены Конституцией. Специального федерального закона «О Президенте Российской Федерации» не принималось, следовательно, президентские полномочия (кроме Конституции) устанавливаются федеральными законами, принимаемыми по различным вопросам.

Полномочия Президента Российской Федерации могут быть разделены на следующие группы:

- полномочия в области формирования государственных органов и назначения высших должностных лиц;
- полномочия по взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти;
- полномочия по взаимодействию с Федеральным Собранием РФ;
- полномочия по взаимодействию с органами судебной власти;
- полномочия в области обеспечения взаимодействия всех ветвей власти в государстве как гарант Конституции РФ;
- полномочия в области безопасности и обороны;
- полномочия в области внешней политики и международных отношений;
- полномочия в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина⁹.

⁹ Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография. - Москва: Проспект, 2015. С.30 и след.; Лебедев В.А. Компетенция Президента Российской Федерации.- Проблемы права. 2012. № 4. С.8-14.

К первой группе относятся полномочия в области в области формирования государственных органов и назначения высших должностных лиц. Президент Российской Федерации назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров; принимает решение об отставке Правительства; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ, ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении его от должности; представляет Совету Федерации кандидатуры председателей Конституционного Суда, Верховного Суда и их заместителей, представляет кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ; назначает судей других федеральных судов; представляет Совету Федерации кандидатуру Генерального прокурора РФ, вносит в Совет Федерации предложение об освобождении его от должности; формирует Администрацию Президента РФ; назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ; назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Вторая группа - полномочия в области взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти.

При осуществлении полномочий Президент РФ тесно взаимодействует с Правительством. Действующая Конституция объявляет Президента главой государства, а правительство – органом исполнительной власти. В то же время в конституционных положениях просматривается, что Президент все же осуществляет руководство Правительством. Проанализировав ст. ст. 78, 86, 87, 112 Конституции РФ, можно сделать вывод, что Президент принимает решения в сфере исполнительной власти и осуществляет руководство деятельностью исполнительных органов: формирует Правительство, определяет политический курс, организацию и структуру федеральных органов исполнительной власти, осуществляет контроль за их деятельностью.

Полномочия Президента по определению персонального состава Правитель-

ства тесно связаны с установлением главой государства системы центральных органов исполнительной власти.

Третья группа объединяет полномочия по взаимодействию с Федеральным Собранием Российской Федерации. В этой группе, прежде всего, следует назвать полномочия связанные с взаимоотношениями с Федеральным Собранием Российской Федерации (ст. 84 Конституции РФ).

В системе разделения властей Президент Российской Федерации взаимодействует с судебной властью. При этом следует иметь в виду, что судебная власть – это та реальная опора, которая обеспечивает прочность всей конструкции государственности страны, разрешая все конфликтные ситуации, споры о праве, устраняя юридические неопределенности. Поэтому взаимодействие Президента РФ и судебной власти должно осуществляться на основе конституционно закрепленного принципа независимости судебной власти.

Президент осуществляет также полномочия по обеспечению взаимодействия всех ветвей государственной власти. Координирующая роль Президента РФ в области обеспечения взаимодействия всех ветвей государственной власти направлена на обеспечение единства государственной власти, устойчивости системы управления государственными делами, согласованное функционирование ветвей власти. Согласно ст. 85 Конституции, Президент РФ вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При Президенте создана специальная комиссия, на которую возложена среди других обязанностей подготовка предложений о применении согласительных процедур.

В силу Конституции Российской Федерации разногласия между органами государственной власти могут разрешаться путем передачи Президентом Российской Федерации спора на рассмотрение соответствующего суда в случае не достижения взаимоприемлемого решения на стадии использования согласительных процедур.

Ряд споров о компетенции разрешается Конституционным Судом Российской Федерации (ч. 3 ст. 125 Конституции). При этом в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституцион-

ном Суде Российской Федерации» допустимость обращения, вносимого в Суд в порядке ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации, ставится в зависимость от использования Президентом Российской Федерации согласительных процедур для разрешения разногласий в споре о компетенции.

В группе полномочий по обеспечению взаимодействия ветвей власти следует особо назвать контрольные полномочия Президента РФ (п. «а» ст. 71 Конституции РФ). Для реализации контрольной функции Президентом созданы различные субъекты контроля. Наряду с Президентом РФ контрольные функции осуществляют Совет Безопасности (его аппарат), Администрация Президента, сформированные в соответствии со ст. 83 Конституции РФ, в том числе специальные контрольные подразделения Администрации Президента.

Следующую группу составляют полномочия Президента РФ в области обеспечения обороны и безопасности государства, стабильного общественного порядка в стране. К основным объектам безопасности относятся права и свободы личности, материальные и духовные ценности общества, среда обитания, конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства. Основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Согласно п. «ж» ст. 83 Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. Президент РФ назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил, присваивает высшие воинские звания. Президент утверждает военную доктрину России, которая является частью общей концепции безопасности.

По Закону об обороне Президент РФ объявляет состояние войны, общую и частичную мобилизацию, военное положение на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях. Он отдает приказ Вооруженным Силам на ведение военных действий. Президент РФ вводит в действие нормативные акты военного времени, формирует и упраздняет органы государственного управления военного времени, издает указы о призыве граждан на военную службу.

Согласно ст. 88 Конституции, Президент РФ при обстоятельствах и порядке, предусмотренных федеральным консти-





туционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Полномочия в области внешней политики и международных отношений. Согласно п. «а» ст. 86 Конституции РФ, Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации. Эту деятельность Президент может осуществлять в различных формах: подготовка посланий Федеральному Собранию, назначение на должность министра иностранных дел, назначение и отзыв после консультаций с комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. В качестве руководителя внешней политикой государства Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации. На основе закона о ратификации договора Президент РФ подписывает ратификационную грамоту, которая скрепляется президентской печатью и подписью министра иностранных дел Российской Федерации, а затем передается иностранному партнеру или международной организации. Ратификационный процесс является актуальной и малоисследованной проблемой, находящейся на стыке национального и международного права. Он регулируется Конституцией РФ, законодательными нормами, соответствующими международно-правовым стандартам, и имеет важное внешнеполитическое значение.

Исследуя содержание полномочий Президента РФ в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, следует, прежде всего, сказать, что в соответствии с Конституцией Президент РФ является гарантом прав и свобод человека и гражданина, а также осуществляет ряд специальных полномочий - решает вопросы гражданства РФ и предоставления политического убежища; награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, осуществляет помилование.

Акты Президента РФ. Президент вправе осуществлять правовое регулирование общественных отношений. В соответствии со ст. 90 Конституции РФ Президент издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Конституцией РФ 1993 г. прямо не

предусматривается, что по вопросам, которые должны быть урегулированы посредством принятия федеральных законов, могут быть изданы Указы Президента РФ. Между тем до ухода Б.Н. Ельцина с поста Президента России в отставку (31 декабря 1999 г.) им было издано множество указов, по существу подменяющих федеральные законы¹⁰. Очевидно, что указное законотворчество, какие бы доводы при этом не приводились, нарушает прерогативы законодательной власти и девальвирует принцип верховенства закона. Тем самым подрываются и общие правовые основы всей системы нормативно-правовых актов. С учетом сложностей внесения поправок в Конституции РФ было бы целесообразно данную коллизию между законом и указом разрешить в пользу верховенства закона посредством соответствующего толкования Конституции Конституционным Судом Российской Федерации. Указы Президента РФ, изданные в пределах его компетенции, обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 90 Конституции РФ). В абзаце 1 п. 4 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом, установлено: «В соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается указом до принятия соответствующих законодательных основ».

До принятия Конституционным Судом названного постановления Президент РФ полагал, что он вправе принимать указ по

¹⁰ Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996; Он же. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12–19.

любому вопросу, если такой указ не противоречит законам, что своими указами, изданными по вопросам, не урегулированным законами, и поэтому не противоречащими законам, он может, независимо от законодательной необходимости, устанавливать первичное регулирование, аналогичное законодательному, и что такие указы могут действовать сколь угодно долгое время. Конституционный Суд ограничил во времени действие нормативных указов Президента, принятых не на основании и во исполнение законов. С момента принятия соответствующего закона указ Президента независимо от того, противоречит он закону или нет, утрачивает силу. Таким образом, Конституционный Суд, с одной стороны, подтвердил нормативную компетенцию Президента по вопросам, не урегулированным законом (конкурирующая нормотворческая компетенция законодателя и Президента), с другой – установил рамки нормотворческой компетенции Президента по этим вопросам¹¹.

Указы, как правило, являются нормативными правовыми актами, рассчитанными на неоднократное применение и обязательны для неопределенного круга субъектов. В то же время указы могут быть и актами индивидуального характера. К таким относятся указы о принятии в гражданство или выходе из гражданства, о награждении, о назначении Председателя Правительства и т.д.

Распоряжения Президента, как правило, акты индивидуального характера. Но они могут носить и нормативный характер. Например, распоряжением Президента РФ от 12 января 2009 г. № 15 утверждено Положение о Совете при Президенте РФ по делам казачества.

В то же время, в Конституции РФ и в некоторых законодательных актах указывается на необходимость регулирования отношений исключительно указами Президента РФ. К примеру, военное и чрезвычайное положение вводятся указами Президента (ст.87,88, 102). Указами Президента РФ вносятся изменения в ст.65 Конституции при изменении наименования субъекта РФ (постановление Конституционного Суда по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации от 28 ноября 1995 г.). В соответствии с федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» Указами Президента оформляется прием в гражданство и выход из гражданства.

¹¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. М., 1997. С. 455.

Указы Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ч.3 ст. 90). По своей юридической природе они носят подзаконный характер. Особенностью нормативного характера актов Президента является тот факт, что в отличие от актов Правительства они не могут быть отменены никакими органами государственной власти. Только в порядке конституционного судопроизводства Конституционный Суд РФ может признать нормативные акты Президента противоречащими Конституции РФ. В таком случае они становятся недействующими, утратившими юридическую силу.

Акты Президента подлежат обязательному опубликованию в течение 10 дней со дня их подписания (кроме актов или отдельных положений, составляющих государственную тайну или сведений конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.). Нормативные акты вступают в силу одновременно на всей территории РФ в течение 7 дней после их первого официального опубликования. Однако в самих актах может устанавливаться другой срок их вступления в силу. Официальным является опубликование их текстов в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации.

Неприкосновенность Президента Российской Федерации и прекращение его полномочий. Избрание Президента Российской Федерации непосредственно народом, требует предоставления главе государства конституционных гарантий, предполагающих ограниченные основания и усложненные процедуры привлечения его к ответственности. Президента РФ нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности, задержать, арестовать, принудительно доставить для составления протокола или дачи свидетельских показаний, подвергнуть обыску, досмотру, иным мерам принудительного характера.

Широкий объем полномочий Президента Российской Федерации, свидетельствует о необходимости установления процедур конституционно-правовой ответственности Президента. Основания, механизмы, последствия привлечения главы государства к ответственности являются важнейшими составляющими принципа разделения властей, республиканской формы правления. Президент РФ, согласно ст. 91 Конституции РФ, обладает неприкосновенностью. Неприкосновенность распространяется также на занимаемые Президентом РФ жилые и служебные помещения, личные и служеб-



ные транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и вещи.

Президент Российской Федерации, прекративший исполнение полномочий, наделяется правовым иммунитетом. Впервые статус бывшего главы государства был урегулирован Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1736 «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи»¹², принятие которого было связано с досрочной отставкой Б.Н. Ельцина.

Досрочное прекращение полномочий Президентом Российской Федерации прекращается в случаях: 1) его отставки; 2) стойкой неспособности по состоянию здоровья; 3) отрешение от должности.

Во всех указанных случаях обязанности Президента временно исполняет Председатель Правительства. Однако он не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Выборы Президента должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий. В истории нашей страны был лишь один такой случай, когда Председатель Правительства В.С.Черномырдин в 1996 году исполнял обязанности Президента Б.Н.Ельцина в период проведения ему операции на сердце. На следующий день после проведения операции Указом Президента РФ от 6 ноября 1996 года № 1535 временное исполнение обязанностей Президента В.С.Черномырдиным было прекращено.

Органы и должностные лица, обеспечивающие деятельность Президента РФ. Особенность правового положения Президента как главы государства заключается в том, что он исполняет возложенные на него Конституцией РФ полномочия лично, а также с помощью создаваемых им специальных органов, носящих вспомогательный характер. К числу таких органов может быть отнесена Администрация Президента РФ, которая выполняет следующие задачи: содействует Президенту в реализации полномочий главы государства; контролирует исполнение правовых актов Президента; готовит предложения Президенту о мерах по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности и др.

Поскольку Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента, то, соответственно, глава государства обладает значительными полномочиями по формированию этого органа.

В состав Администрации входят: Руководитель Администрации Президента РФ, первый заместитель, заместители руководителя Администрации; - помощники Президента Российской Федерации, пресс-секретарь Президента Российской Федерации, руководитель протокола, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте по правам ребенка; советники Президента РФ; старшие референты, референты и иные должностные лица Администрации, управления Президента РФ и иные самостоятельные подразделения Администрации, состоящие из департаментов, подразделений.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент Российской Федерации.

Самостоятельными подразделениями Администрации являются: Аппарат Совета Безопасности Российской Федерации (на правах управления); Аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах (на правах управления); Аппарат советников Президента Российской Федерации; Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации; Канцелярия Президента Российской Федерации (на правах управления); Контрольное управление Президента Российской Федерации; Референтура Президента Российской Федерации (на правах управления); Секретариат Руководителя Администрации Президента Российской Федерации (на правах управления); Управление Президента Российской Федерации по внешней политике; Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике; Управление Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам; Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы; Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан; Управление информационного и документационного обеспечения Президента Российской Федерации; Управление Президента Российской Федерации по межрегиональным и культурным связям с

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 1. – Ст. 111.

зарубежными странами; Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан; Управление пресс-службы и информации Президента Российской Федерации; Протоколно-организационное управление Президента Российской Федерации; Экспертное управление Президента Российской Федерации.

Значительная нагрузка по выполнению функций Президента РФ по взаимодействию с субъектами РФ ложится на полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Полномочный представитель не наделен властными полномочиями, но он обеспечивает реализацию Президентом РФ

своих конституционных полномочий. Статус полномочного представителя Президента определяется Президентом РФ.

При Президенте РФ существует большое число советов и комиссий с совещательно-консультативными функциями, состоящими из лиц, выполняющих свои функции либо в силу своего должностного положения, либо на общественных началах. При Президенте действуют: Совет Безопасности РФ; Государственный Совет РФ; Совет при Президенте по вопросам совершенствования правосудия; Совет при президенте по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства; Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции и др.

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 Alekseevich, 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



Чепенко Я. К.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ О ПРАВОВЫХ ПРОБЕЛАХ КАК ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ФОРМЕ НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Chепенко Y. K.

THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ABOUT LEGAL GAPS AS TO A LEGISLATIVE FORM OF HUMAN RIGHTS VIOLATION AND THE CITIZEN

В статье предпринято исследование юридической природы правовых пробелов и их влияния на нарушения прав человека и гражданина. Обосновывается особая роль в преодолении правовых пробелов Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ), что объясняется его не только юрисдикционной, но и квазинормотворческой природой, предполагающей не только возможность признания неконституционности проверяемых норм, но и их конституционное истолкование, выработку конституционно-судебных поручений законодателю, что является относительно самостоятельными способами преодоления правовых пробелов. Рассматривая вопросы, связанные с влиянием правовых пробелов на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, следует исходить из того, что реализация соответствующих конституционных установлений объективно требует их конкретизации, правового гарантирования как на уровне федерального, так и регионального законодательства, муниципальных образований, выработки эффективных механизмов реализации прав и свобод граждан.

Ключевые слова: Конституция, Конституционный Суд Российской Федерации, правовые пробелы, права человека и гражданина.

The article makes a study of the legal nature of legal gaps and their impact on violations of the rights of man and citizen. Explains the special role of constitutional Court of Russian Federation (hereinafter CC RF) in overcoming legal gaps, it is explained by his not only jurisdictional, but also quasihomomorphisms nature, which supposes the possibility of recognizing the unconstitutionality of checked rules and their constitutional interpretation, the development of constitutional and judicial instructions to the legislator, which are relatively independent ways of overcoming legal gaps. Addressing issues connected with the influence of legal gaps on ensuring the rights and freedoms of man and citizen, it should be assumed that the implementation of appropriate constitutional arrangements objectively requires their implementation, the legal guarantee on the level of Federal and regional laws, the municipalities, the development of effective mechanisms of realization of the rights and freedoms of citizens.

Keywords: Constitution, the Constitutional Court of the Russian Federation, legal gaps, human and civil rights.



Современное развитие российской государственности, связанное с реформированием различных сфер жизни общества и государства, характеризуется существенной активизацией процессов юридизации общественных отношений, значительным наращиванием нормативно-правового массива на различных уровнях нормотворчества. Это имеет неоднозначные последствия: интенсификация правового регулирования далеко не всегда сопровождается повышением качества правотворчества, что приводит к падению регулятивных способностей нормативно-правовых актов, в том числе - вследствие правовых коллизий, противоречий и дефектов¹. Одним из таких дефектов законодательской деятельности, который может вести к существенным нарушениям конституционных прав и свобод граждан, являются правовые пробелы.

Правовые пробелы нарушают системность и согласованность правовых норм, затрудняют правоприменение, приводят к нарушению конституционных прав и свобод человека и гражданина, равно как и к дисфункциональности институтов публичной власти. Правовые пробелы могут приобретать конституционный характер, ноне в силу формально-юридических признаков, связанных, например, с характеристикой самого по себе правового акта, относительно которого выявляется пробельность в той или иной его нормативно-правовой части, а с природой и последствиями самих по себе пробелов. Иными словами, правовой пробел приобретает конституционно значимые последствия не просто в силу принадлежности нормативно-правового акта, обладающего пробельностью, к источникам конституционного права (хотя это тоже может иметь важное значение), но конституционная природа правового связана с материальным содержанием соответствующих норм (институтов), их социально-правовыми характеристиками, а также с юридическими последствиями такого пробела для состояния урегулированности общественных отношений, степень (уровень) негативных последствий, причиняемых таким пробелом. Если, например, в отраслевом нормативном правовом акте отсутствует надлежащая регламентация (гарантия) конституционного

¹ Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальное значение решений Конституционного Суда РФ для конкретизации законодательства/ Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума / Под ред.: В.М. Баранова. Геленджик. 2008. С. 613-614.

требования равенства и эта ситуация будет квалифицирована как правовой пробел, независимо от отраслевой принадлежности (налогового, гражданского, уголовного законодательства и т.п.), такой пробел приобретает конституционный характер в силу того, что с его наличием может быть связано претерпевание конституционно значимых последствий, нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина².

Правовые пробелы могут быть обнаружены субъектами правоприменения в процессе реализации соответствующих норм, но возникают, рождаются они уже в момент законотворчества. Причины возникновения законодательских пробелов могут быть связаны как с издержками самой по себе законотворческой деятельности, так и, например, с «политической целесообразностью», которая может исходить не только от самого по себе законодателя. Нельзя при этом не учитывать, что законодатель, допуская правовые пробелы, может вполне намеренно идти на всевозможные правовые лакуны, сознательно оставляя вопрос, находящийся в поле его зрения, открытым, нерешенным, отдать его, например, «на откуп» правоприменителю.

При том, что во всякой правовой норме имманентно присутствует некоторая абстрактность и, соответственно, элемент неопределенности, важно учитывать, что конституционно значимые пробелы нарушают системность и согласованность правовых норм, затрудняют правоприменение, приводят к нарушению конституционных прав и свобод человека и гражданина. Также осложняют правоприменение, способствуя разномасштабным отступлениям от конституционной законности, такие нормотворческие дефекты, как: логическая непоследовательность структуры законодательных актов, затрудняющая их системное толкование; отсутствие системности регулирования, проявляющееся в несогласованности законодательных массивов, принадлежащих различным отраслям права, но регулирующим одни и те же объекты; взаимная противоречивость нормативных конструкций.

Рассматривая вопросы, связанные с защитой прав и свобод человека и граж-

² Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как институт преодоления правовых дефектов, конфликтов и пробелов в правовой системе // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Сборник научных трудов. – Казань: ООО «Офсет-сервис», 2008. С. 36.



данина, следует исходить из того, что реализация многих соответствующих конституционных установлений объективно требует многоуровневого правового обеспечения, т.е. это не только издание норм на уровне федерального законодателя, но также необходимо участие и законодателя на уровне субъектов Российской Федерации. Отсутствие же соответствующих норм на уровне субъекта РФ в порядке реализации его полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции РФ) также может порождать правовой пробел в механизме реализации прав и свобод человека и гражданина. Это и понятно: права и свободы человека и гражданина, их гарантии заданы самой Конституцией РФ, а текущее законодательство должно конкретизировать эти конституционные установления.

Исходя из этого, часть 2 ст. 76 Конституции РФ определяет «двухуровневое» нормативно-правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в части обеспечения прав и свобод человека и гражданина: субъекты РФ принимают региональные нормативные правовые акты по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными законами. При этом важно - в плане перспектив устранения и недопущения правовых пробелов в сфере реализации прав и свобод граждан, - что, регулируя соответствующие вопросы, субъект РФ может принимать «опережающее законодательство», если тот или иной вопрос не урегулирован федеральным законом. Однако, как указал КС РФ³, признание за субъектами Российской Федерации права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не дает им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, имеющих универсальное, общефедеральное значение и в силу этого подлежащих дальнейшему урегулированию федеральным законом. Законодательно определить пределы опережающего правового регулирования достаточно сложно, и не случайно суды нередко вынуждены разрешать коллизии, вызванные стремлением региональных законодателей «закрывать» пробелы в праве. Все это делает институт опережающего регулирования не всегда эффективным, он подвержен воздействию не всегда единообразных пра-

вовых позиций судов общей юрисдикции различных субъектов РФ.

В случае принятия субъектами РФ законов (иных нормативных правовых актов), по своему содержанию опережающих федеральное законодательство, законодательные органы субъектов РФ обязаны основываться на базовых принципах, определяемых Конституцией и иным федеральным законодательством. Исходя из этого, КС РФ в своих постановлениях⁴ указал, что после издания федерального закона акт субъекта РФ должен быть приведен в соответствие с ним.

Следует также отметить, что федеральный законодатель сам порождает пробелы в законодательстве и сам же порой создает преграды на пути восполнения этих пробелов законами субъектов РФ, в частности, тем, что зачастую сам, в одностороннем порядке определяет глубину регулирования того или иного предмета совместного ведения по обеспечению прав и свобод граждан, исходя из собственных представлений о целесообразности и возможности бюджетного гарантирования соответствующих полномочий. Это сопряжено, по существу, с произвольным расширением федеральным законодателем объема собственной компетенции, что не может не ограничивать, суживать сферу регулирования соответствующих отношений регионально-го законодателя.

КС РФ в постановлении от 3 ноября 1997 г. № 15-П⁵ отметил: если субъект РФ не принял закон по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере. В таком случае регулирование посредством федерального закона будет осуществлено в целях реализации соответствующих конституционных положений и согласно закрепленным в Конституции принципам о высшей юридической силе, прямом действии и применении на всей территории РФ Конституции. Эта позиция КС РФ направлена на недопущение возникновения правовых пробелов по вопросам, относящимся к предметам ведения субъектов РФ, но не

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 года № 16-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года № 3-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 года № 7-П // СПС «Консультант плюс».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 года N 5-П // СПС «Консультант плюс».

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 03 ноября 1997 года № 15-П // СПС «Консультант плюс».

решенным ими самостоятельно путем принятия соответствующих нормативных правовых актов. Также возможность издания нормативных актов подзаконного характера по вопросам ведения Российской Федерации (как и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов) Конституцией не исключается в принципе. В условиях пробельности законодательства регулирование тех или иных отношений подзаконными нормативными правовыми актами, действующими до принятия соответствующего федерального закона, может быть единственным способом обеспечения прямого действия Конституции, так как реализация прямого действия Конституции является одной из наиболее важных концептуально значимых проблем современного конституционализма⁶.

Таким образом, в процессе законотворчества, как на федеральном, так и на региональном уровне, возможно нарушение основополагающих принципов правового регулирования, которое с неизбежностью ведет к появлению различного рода дефектов нормотворчества (недостатки систематизации, фрагментарность, коллизии, юридико-технические недочеты), что нередко оборачивается неконституционностью нормативного регулирования, а также значительно увеличивает риски неконституционного правоприменения, т.е. применения правовой нормы в смысле, расходящемся с требованием Конституции.

Рассматривая вопросы, связанные с влиянием правовых пробелов на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, следует исходить из того, что реализация соответствующих установлений объективно требует их конкретизации, которая обоснована как явление, имеющее конституционное значение. Степенью конкретизации правового регулирования во многом определяется возможность стабильного правопользования правоприменения.

Как первичное правовое регулирование, так и конкретизация законодательства являются важной сферой нормоконтрольной деятельности КС РФ, который по своему предназначению в государственно-правовой системе призван обеспечивать конституционно обусловленный уровень определенности законодательства, а также в меру своих полномочий устранять правовые пробелы.

⁶ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 52.

Важно при этом, что по самой природе, сущностным характеристикам и результатам деятельности статус КС РФ не исчерпывается юрисдикционным правоприменением, а имеет более сложный характер. Получая институционное оформление, прежде всего, как правоприменительный юрисдикционный орган, конституционное правосудие в своих итогово-правовых характеристиках сближается с нормативно-установительной юридической практикой, с правотворчеством. В этом плане КС РФ обладает характеристиками квазиправотворческого органа⁷, что существенным образом расширяет его возможности, связанные с преодолением правовых пробелов.

Решения КС РФ, выраженные по итогам рассмотрения дела в постановлении или определении, обладают вполне конкретными свойствами нормативности. Значение решений КС РФ для конкретизации законодательства определяется их конституционно-доктринальным потенциалом, его местом и ролью в системе разделения властей, а также тем, что сама по себе конкретизация законодательства может рассматриваться не только в качестве определенной формы законотворчества, но и как способ его конституционализации. По мнению профессора Н.С. Бондаря, конкретизацию законодательства можно рассматривать двойственным образом: а) в узком смысле - конкретизация законодательства проявляется через конкретизацию норм права и направлена на придание нормативным абстракциям реально действующего значения, обеспечивает «уплотнение» нормативного содержания законодательного акта и имеет в этом плане нормоустановительное и правоприменительное значение; б) в широком смысле - конкретизацию законодательства можно рассматривать как осуществляемую государственными и иными уполномоченными органами деятельность по уточнению нормативного содержания правового регулирования.

В практике КС РФ выработаны определенные принципы и критерии правомерной конкретизации законодательства государственными органами, наделенными функцией нормотворчества:

⁷ Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как институт преодоления правовых дефектов, конфликтов и пробелов в правовой системе // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Сборник научных трудов. – Казань: ООО «Офсет-сервис», 2008. С. 36.





1. Недопустимость снижения уровня конституционных гарантий в процессе конкретизации законодательства. Например, согласно решениям КС РФ конституционный статус судьи раскрывается в положениях Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», которые во взаимосвязи с нормами Конституции РФ и ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» являются базовыми и, следовательно, исключают в ходе их последующей конкретизации и развития ограничение законодательных гарантий статуса судьи или снижение их уровня;

2. Достаточно широкая свобода усмотрения нормотворческого органа в выборе направлений конкретизации, притом, что соблюдаются конституционные принципы и нормы. В частности, федеральный законодатель, как это следует из решения КС, при конкретизации гарантий прав, закрепленных ст. 37, 38, 39 и 41 Конституции РФ, располагает достаточно широкой свободой усмотрения в выборе мер социальной защиты, в том числе социального обеспечения в отношении беременных женщин, условий и порядка предоставления им соответствующих денежных выплат, их размера. Такая свобода усмотрения может проявляться и при конкретизации конституционных терминов;

3. Соблюдение конституционно обусловленной формы конкретизирующего правового акта⁸.

Особой разновидностью конкретизации законодательства как формы, способа устранения правовых пробелов является конституционализация соответствующих норм и институтов, осуществляемая, в частности, в порядке конституционного истолкования проверяемых норм органом конституционного правосудия. Речь идет об интерпретационной форме преодоления правовых пробелов в рамках нормоконтрольных полномочий КС РФ. Выявление конституционно-правового смысла оспоренного законоположения и в его контексте- должного конституционного содержания данного законоположения – не редко осуществляется во избежание констатации его неконституционности и уже в связи с этим возникновение пробела⁹. Также во избежание возникновения правового пробела КС РФ в своем решении наряду с определением момента утраты силы признанного некон-

ституционным законоположения указывает, например, параметры нового правового регулирования¹⁰.

Данные способы имеет основным своим назначением не только и не столько уточнение нормативного содержания, но придание ясности, определенности правовому регулированию с помощью норм-принципов, норм-целеполаганий, норм-дефиниций, иных нормативно-ценностных начал, содержащихся, прежде всего в Конституции, в общепризнанных принципах и нормах международного права, а также в иных актах национального законодательства, находящихся на более высоком уровне нормативной иерархии и соотношении с конкретизируемым актом и его нормами.

Конституционно-интерпретационная конкретизация законодательства обеспечивается посредством применения особых способов конституционно-судебной деятельности, которые выступают в двуедином качестве – как приемы правотворческой техники и одновременно приемы, способы конституционно-правового мышления в рамках конституционно-контрольных операций, направленных на преодоление правовых пробелов и коллизий.

Важное значение в системе средств законодательной конкретизации и преодоления правовых пробелов имеет также производное нормотворчество, которое в концентрированной форме характеризуется непосредственным проникновением конституционных начал в нормы текущего законодательства. В этом случае сама по себе конкретизация выступает как способ, разновидность производного нормотворчества. Речь идет в данном случае о конкретизации не только норм объективного права, но и субъективных прав. В определении от 15 февраля 2005 года № 17-О КС РФ установил, что в системе действующего правового регулирования нормативные положения ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», раскрывающие содержание института прожиточного минимума, являются конкретизацией воплощенных в статьях 1, 2, 7, 17 (ч. 1 и 2), 18, 21 (ч. 1), 39 (ч. 1 и 2), 41 (ч. 1) и 45 (ч. 1) Конституции РФ социальных ценностей, что определяет роль прожиточного минимума в текущем законодательстве как критерия для определения меры социального вспомоществования нуждающимся, обеспечения им достойной жизни и свободного развития.

⁸ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 324-326.

⁹ Определение КС РФ от 3 июля 2008 года № 734-О-П // СПС «Консультант плюс».

¹⁰ Постановление КС РФ от 14 апреля 2008 года № 7-П // СПС «Консультант плюс».

Однако одной конкретизации законодательства недостаточно для того, чтобы положительно повлиять на проблему преодоления, устранения пробельности применительно к реализации прав и свобод человека и гражданина, которая рассматривается, как свидетельствует об этом опыт КС РФ, весьма широко, многопланово: не только в связи с наличием нормативно-правовых лакун в самой по себе регламентации, конкретизации прав и свобод человека и гражданина, но и в обеспечительном механизме их реализации. Так, например, в силу отсутствия надлежащего материально-финансового обеспечения, ущербности, пробельности организационно-правовых процедур реализации конкретного конституционного права обращение в КС РФ может быть признано конституционно значимым, т.е. допустимым и, стало быть, оно может быть рассмотрено КС РФ в силу пробельности самого механизма реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина¹¹.

Во всем этом находит подтверждение тот факт, что при рассмотрении конституционно значимых обращений КС РФ имеет возможности по самым различным направлениям бороться с пробельностью в правовом регулировании: выявив правовой пробел, КС РФ решает вопрос о том, признать закон неконституционным в связи с пробелом, повлекшим нарушение конституционных прав и свобод, других конституционных установлений, или осуществить истолкование его конституционно-правового смысла либо в иной надлежащей правовой форме выразить свое отношение к законодательному пробелу. Признавая закон неконституционным, КС РФ защищает интересы не только лица, подавшего обращение, но и всех, в отношении кого такой закон мог быть применен. При этом КС РФ всякий раз, в пределах возможного, стремится к тому, чтобы его решения не создавали пробелы в правовом регулировании, используя в этих целях различные способы.

При этом, что оценивая правовой пробел как противоречащий Конституции, КС РФ не может ограничиться только констатацией его неконституционности. Конкретными правовыми средствами, используемыми КС РФ для рекомендаций правоприменителю по преодолению пра-

¹¹ См. об этом: Бондарь Н.С., Чепенко Я.К. Пробелы в конституционном механизме реализации прав и свобод (практика Конституционного Суда Российской Федерации по их преодолению) // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4. С. 8-16.

вового пробела, являются, например, его указания на необходимость прямого применения Конституции РФ до внесения законодателем соответствующих дополнений и изменений в закон, возможность использования аналогии права или закона и т.п.

Специфической формой воздействия конституционно-судебного правосудия на правовую систему является формулирование КС РФ по итогам рассмотрения дела рекомендаций законодателю, которые хотя и не имеют непосредственно обязывающего значения для нормотворческих органов, тем не менее, ориентируют их на последовательную и систематическую реализацию конституционных принципов и норм в текущем законодательстве. КС РФ также устанавливает особый порядок вступления в силу своих решений, тем самым, предоставляя время для приведения законодательства в соответствие с Конституцией РФ¹². Игнорирование законодателем соответствующих рекомендаций может привести к рассогласованности законодательства в его сопоставлении с Конституцией РФ и тем самым создать угрозу нарушения конституционных прав и свобод граждан.

КС РФ может давать поручения не только законодателю, но также может обращать внимание участников соответствующих правоотношений, например, на необходимость учета в правоприменительной практике, в том числе судебной, ранее сформулированных им подходов относительно правовых последствий принятия КС РФ решения, в котором проверяемая норма закона, не признанная не соответствующей Конституции РФ, подвергается конституционно-правовому истолкованию¹³.

Нельзя забывать и о возможностях восполнения правовых пробелов с помощью принципов права (общеправовые и отраслевые)¹⁴, которые выполняют непосредственно регулятивную функцию и выступают единственным нормативно-правовым основанием правоприменительного решения. При проверке законов КС РФ опирается на целый ряд взаимосвязанных принципов права, непосредственно зафиксированных в Конституции или вытекающих из нее. Такими принци-

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 года № 16-О // СПС «Консультант плюс».

¹³ Постановление КС РФ от 26 апреля 2016 года № 13-П // СПС «Консультант плюс».

¹⁴ Алексеев С.С. Теория государства и права. Учебник для ВУЗОВ, 3-е издание, 2005. Изд. – НОРМА. С. 246.



пами, зафиксированными в решениях КС РФ, являются: юридическое равенство (справедливость), верховенство права, правовое государство, соразмерность (пропорциональность), правовая определенность, недопустимость произвольного толкования закона правоприменителем, соразмерность ограничения прав и свобод и др.¹⁵. Устранению правовых пробелов и стабилизации нормативно-правовой сферы могла бы способствовать также профилактическая (предупредительная) работа по их недопущению и преодолению¹⁶. Правотворческий орган должен исключать возможность появления пробела уже на этапе издания правотворческого акта, а не в процессе его исполнения или применения.

Подводя итоги, следует сказать, что для совершенствования законотворческого процесса, стабилизации всей нашей нормативно-правовой сферы было бы важно завершить давно начатую работу по подготовке проекта закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»¹⁷. Несомненно, это положительно сказалось бы на всей системе законотворчества и состоянии законодательства, включая решение проблем правовых пробелов. Не секрет, что длительность разработки проекта закона «О нор-

мативных правовых актах в Российской Федерации» во многом обусловлена не только осторожностью законодателя, необходимостью тщательного осмысления и проработки сложных вопросов законотворчества, но и отсутствием единых подходов, дискуссионным характером многих соответствующих вопросов.

Остается надеяться на успешное завершение работы над проектом закона, что будет способствовать в том числе и более эффективному решению вопросов преодоления правовых пробелов, имея в виду, что эта проблема напрямую затрагивается в предлагаемых вариантах проекта «закона о законах». При этом важно, чтоб сам по себе проект закона, устанавливающий требования к другим нормативным правовым актам, был образцом юридической техники и не имел собственных дефектов.

Таким образом, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе посредством предупреждения и преодоления правовых пробелов, является значимой задачей органов конституционного судебного контроля. Данная задача должна выполняться КС РФ при осуществлении всех его полномочий, имея в виду не только рассмотрение жалоб на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина или проверку конституционности законов и иных нормативных актов федерального и регионального уровней, но и разрешение споров о компетенции между органами государственной власти, официальное толкование Конституции, признания неконституционности проверяемых норм, а также выработку конституционно-судебных поручений законодателю, что является относительно самостоятельными способами преодоления правовых пробелов.

¹⁵ Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов (Вильнюс, 3–6 июня 2008 года) // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2008. Вып. 2–3. С. 113–115.

¹⁶ Панасюк О.С. Профилактика возникновения пробелов в праве // Общество и право. 2012. № 1. С. 51.

¹⁷ Бошно С.В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 8.



Литература

1. Алексеев С. С. Теория государства и права. Учебник для ВУЗОВ, 3-е издание, 2005. Изд. – НОРМА.С. 246.
2. Бондарь Н. С. Нормативно-доктринальное значение решений Конституционного Суда РФ для конкретизации законодательства. Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума / Под ред.: В.М. Баранова. Геленджик. 2008. С. 613–614.
3. Бондарь Н. С. Конституционное правосудие как институт преодоления правовых дефектов, конфликтов и пробелов в правовой системе // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Сборник научных трудов. – Казань: ООО «Офсет-сервис», 2008. С. 36.
4. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 317–318.
5. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 52.
6. Бондарь Н. С., Чепенко Я.К. Пробелы в конституционном механизме реализации прав и свобод (практика Конституционного Суда российской Федерации по их преодолению) // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4. С. 8–16.

7. Бошно С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 8.
8. Панасюк О.С. Профилактика возникновения пробелов в праве // Общество и право. 2012. № 1. С. 51.

ЧЕПЕНКО Яна Константиновна, аспирантка Санкт-Петербургского государственного университета. 199034, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, д.7-9. E-mail: chepenko55@mail.ru

CHEPENKO Yana Konstantinovna, graduate student of St. Petersburg State University. 199034, St. Petersburg, Universitetskaya Embankment, 7-9. E-mail: chepenko55@mail.ru



Кутейников Д. Л.

**НАРОДНАЯ ПРАВотВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА,
КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ**

Kuteynikov D. L.

**POPULAR LAW-MAKING INITIATIVE
AS THE INSTITUTION
OF THE CONSTITUTIONAL LAW**

В статье проводится анализ правовых норм и научных точек зрения относительно возможности выделения народной правотворческой инициативы в качестве конституционно-правового института. Обозначается место данного института в системе конституционного права.

Также проиллюстрированы точки зрения относительно принадлежности народной правотворческой инициативы к непосредственному и представительному народовластию.

Утверждение о выделении народной правотворческой инициативы в качестве отдельного института порождает необходимость рассмотрения вопросов об ее отграничении от иных смежных институтов непосредственного народовластия.

Ключевые слова: народная правотворческая инициатива, конституционно-правовой институт, непосредственное народовластие.

The article analyzes the law and scientific points of view regarding the possibility of providing the popular law-making initiative as the institution of the constitutional law. The place of this institution in the system of constitutional law also determined.

The article also illustrates the point of view concerning the assignment of the popular law-making initiative to direct and representative democracy.

The statement on the allocation of popular law-making initiative as a separate institution creates the necessity of consideration of the issue of its demarcation from other institutions of direct democracy.

Keywords: popular law-making initiative, institution of the constitutional law, direct democracy.

Как и любая отрасль права, конституционное право обладает своей внутренней системой и структурой. Для того чтобы ответить на вопрос, является ли народная правотворческая инициатива конституционно-правовым институтом, а также определить ее место в системе конституционного права, необходимо обозначить наиболее устоявшиеся понимания этих явлений.

Под правовым институтом обычно понимается «основанная на законе совокупность норм, призванных регулировать в рамках предмета данной отрасли права определенное, обладающее относительной самостоятельностью общественное отношение, а также связанные с ним производные отношения»¹.

Народная правотворческая инициатива на данный момент обладает широким

правовым регулированием. «Конституция Российской Федерации в статье 3 закрепляет носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В качестве высшего непосредственного выражения власти народа Конституция России закрепляет референдум и свободные выборы, оставляя регламентацию других форм непосредственной демократии для федерального и регионально-республиканского законодательного регулирования».²

Что касается федерального законодательства, то Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (пред-



ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет возможность предоставления права законодательной инициативы в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации, отдавая регламентацию конкретных форм реализации этого права региональным законодателям. Более-менее конкретное правовое регулирование народной правотворческой инициативы на федеральном уровне существует лишь для муниципального уровня. Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается термин «правотворческая инициатива граждан». В законе отсутствует ее непосредственное определение, однако она регламентируется, как «субъективное право группы граждан, обладающих избирательным правом в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования»³.

Иногда в качестве источника народных правотворческих инициатив рассматривается Указ Президента РФ от 04.03.2013 N 184-ФЗ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Однако, по нашему мнению, данный механизм электронной демократии нельзя считать формой реализации народной правотворческой инициативы, так как он не предусматривает обязательного рассмотрения инициативы в представительном органе. Также процедура их подачи и рассмотрения осложнена большим количеством ступеней проверки, что создает условия для возможного отсеивания и торможения отдельных инициатив. Большой перечень запретов фактически исключает общественно-политическую сферу из тематик подачи инициатив, оставляя лишь социально-экономические вопросы.

Таким образом, какие-либо комплексные нормы федерального законодательства о формах реализации народной правотворческой инициативы на общегосударственном уровне и уровне субъектов Российской Федерации на данный момент отсутствуют. Вместе с тем, по нашему мнению, в целях расширения взаимодействия общества и государства, а также совершенствования законодательного процесса необходимо законодательно

урегулировать форму реализации народной правотворческой инициативы для федерального уровня.

Что касается субъектов Российской Федерации, то такие формы реализации народной правотворческой инициативы, так или иначе, содержатся в уставах (конституциях) 29 субъектов Российской Федерации. Большой пласт правового регулирования также связан с формами реализации народной правотворческой инициативы на муниципальном уровне. Источниками права для данного уровня являются законы субъектов и нормативные правовые акты муниципальных образований.

Вместе с тем, на данный момент отсутствует необходимость в создании каких-либо модельных законов для форм реализации народной правотворческой инициативы на региональном муниципальном уровне, хотя такие предложения становились предметом изучения в отдельных научных трудах⁴. По нашему мнению, императивное федеральное регулирование уничтожит и без того слабо развитую диспозитивность регионального регулирования. Более действенным решением будет являться создание действительно эффективной модели реализации народной правотворческой инициативы на федеральном уровне, что повлечет за собой импульс по модернизации регионального и муниципального законодательства.

Как и любое правоотношение, народная правотворческая инициатива имеет свой круг субъектов, объект и содержание. Субъектами правоотношений «считаются его участники, имеющие объективные права и юридические обязанности»⁵. С одной стороны в данном случае ими являются граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, а с другой – публично-правовые образования, в лице соответствующих органов власти, уполномоченных на определенные действия по содействию и реализации народных правотворческих инициатив. Объектом правоотношения, возникающего в процессе реализации народной правотворческой инициативы, является принятие или отклонение проекта нормативно-правового акта направленного в представительный орган. Под содержанием понимаются «взаимные юридические права и юридические обязанности»⁶. Так, граждане обладают правом на подачу народных правотворческих инициатив и обязанностью по соблюдению установленных законом требований, ограничений и процедурных норм, в свою очередь органы власти обязаны





принимать и рассматривать данные инициативы в случае надлежащего исполнения субъектами подачи своих обязанностей, а также всячески содействовать в охране и реализации данного права.

Вместе с тем, «все ученые-правоведы сходятся в одном: правовой институт – это группа норм, объективно сложившаяся внутри отрасли права. Он является необходимой первичной общностью юридических норм. Степень тяготения норм друг к другу не планируется заранее, новые правовые институты не выделяются искусственно, а складываются объективно, юридические нормы составляют гармоничные группы, подчиняясь внутренним закономерностям, которые в то же время являются закономерностями, объединяющими конкретные общественные отношения, которые призваны урегулировать правовые нормы.

Правовые институты обладают такой степенью выделения юридических норм, что при изъятии из правового регулирования отдельного правового института становится невозможной регламентация данного вида общественных отношений»⁷. Это прослеживается на отсутствии правового регулирования форм реализации народной правотворческой инициативы для федерального уровня, даже близкие по содержанию нормативно-правовые акты не в состоянии восполнить комплексную регламентацию потенциальных общественных отношений.

Таким образом, народная правотворческая инициатива обладает как обособленной уникальной нормативно-правовой базой, отсутствие которой попросту лишает граждан соответствующего права, так и тесно связанным кругом общественных отношений, что, по нашему мнению, позволяет выделять ее в качестве конституционно-правового института.

Что касается системы конституционного права, то классически, в том или ином виде, «принято выделять следующие институты, которые составляют основные элементы отрасли и объединяют нормы, закрепляющие:

- 1) Основы конституционного строя;
- 2) Основы правового статуса человека и гражданина;
- 3) Федеративное устройство государства;
- 4) Систему органов государственной власти и органов местного самоуправления»⁸.

В свою очередь «конституционно-правовые институты представляют собой определенную систему норм конституци-

онного права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу. К числу конституционно-правовых институтов относятся такие, как правовой статус человека и гражданина, основы общественного строя, форма правления, избирательное право (в объективном смысле), народное представительство, конституционные контроль (надзор) и др. Эти крупные институты, в свою очередь состоят из более частных».⁹

Таким образом, народная правотворческая инициатива является институтом народовластия, который, в свою очередь, является структурной частью более большого института (подотрасли) «основы конституции строя». Народовластие является основой конституционного строя, которая, в соответствии с конституцией, распадается на два крупных института: непосредственное и представительное (в науке иногда выделяются еще и смешанные формы).

Неоднозначно в законодательстве и науке решается вопрос относительно принадлежности народной правотворческой инициативы к одному из этих институтов. Данный вопрос чаще всего находится вне фокуса законодателей, которые, как правило, разрешают практические вопросы по регламентации форм реализации народной правотворческой инициативы. Тем не менее, законы отдельных субъектов относят данный институт к непосредственному народовластию (город Москва, Иркутская область, Амурская область Алтайский край).

Что касается науки, то существует довольно большой спектр разнообразных взглядов на эту проблему. По мнению В. В. Комаровой, «правотворческая инициатива – форма непосредственного народовластия, регулятивной группы, заключающаяся в официальном внесении гражданами в органы государственной власти и местного самоуправления проекта правового акта по вопросам их ведения»¹⁰. К регулятивной группе непосредственного народовластия, по мнению автора, относятся такие формы непосредственного народовластия, которые представляют собой участие народа в системе социального управления, сконструированного на принципах представительного правления и народного суверенитета¹¹. Выделение народной правотворческой инициативы в регулятивную группу подчеркивает неразрывную связь данного института как с непосредственным, так и с представительным народовластием.

В. Н. Руденко на основе изучения зарубежного опыта выделяет две модели института народной правотворческой инициативы, которые в зависимости от формы реализации обладают теми или иными чертами народовластия:

1) Народная правотворческая инициатива, как институт непосредственного народовластия обладает близким с институтом референдума механизмом форм ее реализации и может быть регламентирована в двух вариантах: «Вариант 1: Инициативные предложения граждан в соответствии с процедурой, предусмотренной законодательством, выносятся на народное голосование, минуя представительный орган государственной власти... Вариант 2: Инициативные предложения граждан в соответствии с процедурой, предусмотренной законодательством, вносятся в представительный орган государственной власти для предварительного обсуждения, а затем выносятся на народное голосование».¹²

2) Народная правотворческая инициатива обладает чертами как непосредственного, так и представительного народовластия (смешанный институт). В этой модели также выделяется два варианта: «Вариант 1: Инициативные предложения граждан вносятся в представительный орган государственной власти для их рассмотрения и принятия. В случае несогласия представительного органа принять предложения без существенных изменений они выносятся на народное голосование. При этом представительный орган, как правило, имеет право вынести на голосование альтернативный проект правового акта... Вариант 2: Инициативные предложения граждан вносятся в представительный орган, который рассматривает их и самостоятельно принимает по ним решения».¹³

Такая классификация моделей народной правотворческой инициативы оправдана в качестве обобщения мирового опыта регулирования данного института. Что касается Российской Федерации, то, как правило, отражение в законодательстве находит второй вариант второй модели. Более непосредственное и императивное влияние на принятие правовых актов гражданами осуществляется через институт референдума. Особенностью Российской Федерации в данном случае является необходимость дифференциации этих институтов. Первая модель, как правило, характерна для малых государств или регионов государств с компактным проживанием населения. Учитывая масштабы страны, даже отдельных ее ре-

гионов, в отсутствие достаточной информатизации, представляется логичным первоначально реализовать институт народной правотворческой инициативы в Российской Федерации по второй модели, дополняя и модернизируя его в зависимости от развития технического прогресса в сторону расширения непосредственного участия граждан. Применение первой модели приведет на данном этапе к сворачиванию народной правотворческой инициативы из-за сложности процедуры форм ее реализации и больших материальных затрат.

Сторонником институционализации народной правотворческой инициативы является и С. А. Авакьян, который высказывает мнение о том, что «народная правотворческая инициатива является отдельным институтом непосредственной демократии в ее консультативных формах. В определенной степени ее можно было бы считать разновидностью коллективного обращения граждан. И все же лучше рассматривать народную правотворческую инициативу как самостоятельный институт»¹⁴.

Р. В. Енгибарян выделяет народную правотворческую инициативу в качестве конституционно-правового института, однако рассматривает ее как структурную часть института права граждан на обращение в органы власти¹⁵.

Целый ряд ученых сужают народную правотворческую инициативу лишь к ее форме реализации на уровне местного самоуправления. Как правило, даже в таком узком виде народную правотворческую инициативу представляют в качестве конституционно-правового института и относят к институту непосредственного народовластия. Однако есть и другие мнения, так, по мнению В.В. Пылина, «народная правотворческая инициатива – это новая форма представительной демократии на местном уровне»¹⁶.

Утверждение о выделении народной правотворческой инициативы в качестве отдельного института порождает необходимость рассмотрения вопросов об ее отграничении от иных смежных институтов непосредственного народовластия.

Так, в первую очередь необходимо рассмотреть взаимосвязь с правом граждан на обращение в органы публичной власти. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установил такую форму обращения граждан как предложение. Под предложением понимается «рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных





нормативно-правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества»¹⁷. Обращения во всех своих формах (заявления, предложения, жалобы) могут направляться как индивидуально, так и коллективно (в литературе коллективные обращения часто называют петициями, однако законодатель данный термин не использует). Законом устанавливаются требования об обязательности рассмотрения обращений граждан, а также основания отказа в обращении.

Народная правотворческая инициатива имеет много общего с институтом права на обращение в органы публичной власти, однако не тождественна ему. Так, предметом народной правотворческой инициативы является несформированные концептуальные идеи нормативно-правовых актов, проекты нормативно-правовых актов, проекты поправок к нормативно-правовым актам, а также предложения о принятии, отмене или изменении нормативно-правовых актов, принятие которых входит в компетенцию представительных органов разных уровней (в зависимости от уровня подачи инициатив), подписанные установленным в законе или иным нормативно-правовом акте числом граждан. Предмет обращений значительно шире. В него входят жалобы на действия органов и должностных лиц, предложения о рассмотрении любого вопроса, имеющего общественное значение для всего или части населения, коллективное требование отчета должностного лица и тому подобное. Тем не менее, обращение в форме предложения, поданное гражданами, является всего лишь рекомендацией, которая не обеспечена собственной процедурой и требованиями об обязательном публичном порядке ее рассмотрения представительными органами. С. А. Авакьян также приводит аргументы для обособления народной правотворческой инициативы от права на обращение в органы власти: «Во-первых, в просто коллективном обращении (петиции) его предметом будет, скажем так, обычная проблема, и она может быть разрешена правоприменительным решением органа государственной власти, местного самоуправления или же он начнет подготовку своего нормативного акта. При народной правотворческой инициативе граждане обязательно ставят вопрос о принятии нормативного акта. Они готовят проект акта, и сбор подписей идет за

то, чтобы именно этот проект был рассмотрен органом власти (в этом - важнейшее отличие от просто коллективного обращения по общественно значимому вопросу). Во-вторых, при народной правотворческой инициативе предполагается значительно большее число подписей граждан, которые надо собрать в поддержку проекта нормативного правового акта, причем с использованием подписного листа установленной формы. А для органа власти может быть определен предельный срок, в рамках которого надо отреагировать на правотворческую инициативу».¹⁸

В науке существуют и иные точки зрения, так Н.А. Любимов высказывает мнение о том, что народная правотворческая инициатива отчасти регулируется на федеральном уровне Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в части такой формы обращения, как предложение)¹⁹. Однако, исходя из изложенных доводов, народную правотворческую инициативу следует отличать от права граждан на обращение в органы власти, соответственно, нельзя говорить об общности их правовых источников. По мнению Л.А. Нудненко, в целом, право народной правотворческой инициативы граждан можно считать производным от права граждан участвовать в управлении делами государства посредством подачи петиции о необходимости принятия нормативно-правового акта, отмене или изменении ранее принятых нормативно-правовых актов²⁰. Предложения граждан, по мнению В.Е. Чиркина, являются примыкающими к народной правотворческой инициативе.²¹

Также необходимо рассмотреть взаимосвязь народной правотворческой инициативы с институтом референдума. Согласно Федеральному конституционному закону от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «О референдуме Российской Федерации», под референдумом понимается всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения. Референдум, как и народная правотворческая инициатива, может осуществляться по принятию того или иного нормативно-правового акта.

Тем не менее, существует большое количество различий между данными институтами. В первую очередь, решение, принятое на референдуме, является императивным и не требует дополнительных механизмов его реализации. Что касает-

ся народной правотворческой инициативы, то ее выдвижение в представительный орган инициативной группой является публичным решением и несет за собой обязанность данного органа рассмотреть и принять необходимые меры относительно данной инициативы, в соответствии с урегулированной специальной процедурой. Тем не менее, данное публичное решение не порождает обязанность представительного органа по принятию акта, даже если соблюдена вся процедура его регистрации и рассмотрения. Также референдум является выражением мнения всего (или большинства) населения соответствующего публично-территориального образования, в котором проводится данное всенародное голосование. Народная правотворческая инициатива, как правило, является пред-

ставлением о должном правовом регулировании лишь определенной части общества, возможна подача противоречащих инициатив, а роль арбитра в принятии итогового решения будет играть соответствующий представительный орган.

Таким образом, народная правотворческая инициатива исторически является производной от института обращения в органы власти и института референдума, однако не совпадает с ними, и на современном этапе становится полноценным конституционно-правовым институтом. Вместе с тем, по нашему мнению, ввиду различия правовых источников и содержания необходимо выделять, как минимум, три смежных, но при этом обособленных, института: референдум, народная правотворческая инициатива и обращение в органы публичной власти.

Литература

- 1 Якушев В. С. О понятии правового института /В. С. Якушев. //Правоведение. -1970. - № 6. - С. 61 – 67.
- 2 Нудненко Л. А., Попова М. А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 9. С. 5-8.
- 3 Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, N 40, ст. 3822.
- 4 См.: Вахнов С. С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук.— М., 2007.— С. 252.
- 5 Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 464 с. - ISBN 978-5-16-006796-4. С. 299.
- 6 Там же С. 303.
- 7 Киримова Е. А. Правовой институт: дис. ... канд. юрид. наук.— Саратов, 1998.— С. 170.
- 8 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – 587 с. ISBN 5-7975-0468-5. С. 32.
- 9 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник / рук. авт. колл. И отв. Ред. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. И дораб. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 896 с. ISBN 978-5-89123-920-3 С. 26.
- 10 Формы непосредственной демократии в России. учеб. Пособие: Комарова В. В – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Проспект, 2011. С. 88.
- 11 См.: Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). – М.: «Формула права», 2006. – 560 с. С 20.
- 12 В.Н. Руденко Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. 476 с. ISBN 5-7691-1387-1 С. 202.
- 13 Там же. С. 211.
- 14 Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2.
- 15 Енигибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: Учебное пособие. – М.: Юристъ, 2005. – 429 с. ISBN 5-7975-0787-0. С. 288.
- 16 Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник для вузов = СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. 765 с. ISBN 5-94201-245-8. С. 135.
- 17 Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / «Российская газета», N 95, 05.05.2006.
- 18 См. Там же. С. 3.
- 19 См.: Любимов Н.А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Конспект лекций. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2009. – 160 с. ISBN 978-5-211-05611-4. С. 37.



20 См.: Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. М.: ИНИОН РАН, 2000. - 92 с. С. 34.

21 См.: Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 475 с. ISBN 5-7975-0676-9 (в пер.). С. 324.

КУТЕЙНИКОВ Дмитрий Леонидович, ассистент, кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Россия, 123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9. E-mail: kuteynikov@me.com

KUTEYNIKOV Dmitry Leonidovich, teaching assistant, department of constitutional and municipal law, O.E. Kutafin Moscow state law university. Russian Federation, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Bld. 19, Moscow, 123995. E-mail: kuteynikov@me.com



УДК 342.417 : 620.9

Маслова О. С.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК БАЗОВЫЙ ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Maslova O. S.

ENERGY SECURITY AS BASIC ELEMENT OF SYSTEM OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM

В статье рассмотрены актуальные проблемы обеспечения экономической безопасности с точки зрения защиты основ конституционного строя. Многие статьи главы 1 Конституции Российской Федерации являются осуществимыми только при условии энергетической защищенности личности, общества и государства. Последняя категория включает в себя различные аспекты. Применительно к Российской Федерации, богатой природными ресурсами, необходимо обращать особое внимание на их сохранение и правильное рациональное использование не только в экономическом или экологическом плане.

Ключевые слова: энергетическая безопасность; основы конституционного строя; энергетика; конкуренция; энергоресурсы; топливно-энергетический комплекс; безопасность; полномочия в энергетике; государственное управление энергетикой; топливо; безопасность.

The article deals with topical issues of economic security in terms of protection of the constitutional order. Many articles of Chapter 1 of the Constitution are feasible only if the energy security of the individual, society and state. The latter category includes a variety of aspects. With regard to Russia, rich in natural resources, it is necessary to pay special attention to the conservation and sustainable use of the right, not only in economic or environmental terms.

Keywords: energy security; the foundations of the constitutional system; energy; competition; energy resources; fuel and energy complex; security; powers in the energy sector; State energy management; fuel; security.

Реализация принципа поддержки конкуренции, и свободы экономической деятельности является одной из важнейших основ конституционного строя, нашедших свое закрепление в ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации. Формирование конкурентной среды в энергетической сфере оценивается весьма противоречиво. С одной стороны, многие эксперты считают, что именно свободные рынки, позволяющие спросу и предложению более оперативно реагировать на изменения конъюнктуры, а не управляемая система являются основным источником энергобезопасности. С другой очевидно, что она не может быть спонтанным результатом рыночного саморегулирования даже при высокой степени либерализации¹.

¹ См.: Кавешников Н. Многоликая энергетическая безопасность // Международная жизнь. 2011. № 12. С. 98.

Эти противоречия в полной мере отражают действующее законодательство. Прежде всего, следует учитывать, что транспортировка нефти и газа по магистральным трубопроводам, услуги по передаче электрической энергии, а также услуги по передаче тепловой энергии отнесены законом к сфере деятельности субъектов естественных монополий. В этих условиях удовлетворение спроса на нем эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства). В свою очередь товары, которые производятся субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими. В этой связи спрос на данном товарном рынке в меньшей степени зави-

35

Конституционное
право



сит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров (ст. 3, 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»²).

В силу этого, характерные для рыночной экономики принципы свободы экономической деятельности и защиты конкуренции существенно трансформируются и всегда субсидиарно предполагают использование административных рычагов воздействия, включая определение (установления) цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий или их предельного уровня³, а также определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установления минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей⁴. Так, несмотря на закрепление свободы экономической деятельности в сфере электроэнергетики, законодатель детально регламентирует основания и порядок государственного регулирования цен (тарифов) на оптовом и розничных рынках электроэнергетики (ст.ст. 6, 23, 23.1-23.3 Закона об электроэнергетике). В частности, оно признается необходимым в случае выявления временно совокупного дефицита электрической энергии, а также на территориях, временно работающих изолированно от Единой энергетической системы России, в том числе параллельно с электроэнер-

гетической системой иностранного государства или ее частью⁵.

В литературе обосновывается возможность использования конкуренции как инструмента регулирования естественной монополии посредством конкуренции производителей, подрядчиков, энергосбытовых и сервисных компаний, конкуренции проектов новых источников энергии, схем теплоснабжения, а также межтопливной конкуренции взаимозаменяемых энергоносителей (газ, уголь)⁶, хотя не без основания отмечается, что «регулируемая конкуренция в большинстве случаев – более сложное явление, чем регулируемая естественная монополия»⁷. Тем не менее развитие внутренних энергетических рынков связывается именно с высоким уровнем конкуренции и справедливыми принципами организации торговли энергоресурсами. Их реализация обеспечивается системой регулярного контроля антимонопольного органа за функционированием энергетических рынков, направленное на своевременное предупреждение, выявление, ограничение и (или) пресечение действий (бездействия), которые имеют или могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов участников рынка и потребителей энергии, в том числе антиконкурентных соглашений (согласованных действий), необоснованного отказа от заключения договоров, создания дискриминационных или благоприятных условий для деятельности отдельных субъектов рынков либо препятствий доступу на рынок, возможности манипулировать ценами на рынках, в том числе с использованием своего доминирующего положения и т.п.⁸

² Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426; 2001. № 33 (часть I). Ст. 3429; 2002. № 1 (ч. 1), ст. 2; 2003. № 2. Ст. 168; 2003. № 13. Ст. 1181; 2004. № 27. Ст. 2711; 2006. № 1. Ст. 10; 2006. № 19. Ст. 2063; 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21; 2007. № 43. Ст. 5084; 2011. № 29. Ст. 4281; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596; 2011. № 50. Ст. 7343; 2012. № 26. Ст. 3446; 2012. № 31. Ст. 4321; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7616.

³ См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1075 (ред. от 21 апреля 2015 г.) «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» // СЗ РФ. 2012. № 44. Ст. 6022; 2013. № 33. Ст. 4389; 2013. № 41. Ст. 5199; 2014. № 9. Ст. 911; 2014. № 23. Ст. 2996; 2014. № 41. Ст. 5541; 2014. № 48. Ст. 6865; 2015. № 8. Ст. 1167; 2015. № 17 (часть IV). Ст. 2572.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2002 г. № 364 «Об обеспечении устойчивого газо- и энергоснабжения финансируемых за счет средств федерального бюджета организаций, обеспечивающих безопасность государства» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2171.

⁵ Приказ Федеральной службы по тарифам России от 19 декабря 2014 г. № 2282-э (ред. от 5 марта 2015 г.) «Об утверждении цен (тарифов) на электрическую энергию на 2015 год, поставляемую в условиях ограничения или отсутствия конкуренции при введении государственного регулирования» // Российская газета. 2015. 14 янв.

⁶ См.: Свирков С.А. Основные проблемы гражданско-правового регулирования оборота энергии: монография. М.: Статут, 2013. С. 274; Аллисон Г.Д. Эволюция правового регулирования электроэнергетики в США: от регулирования естественной монополии к регулируемой конкуренции // Энергетическое право. 2014. № 1. С. 3 - 10.

⁷ Аллисон Г.Д. Эволюция правового регулирования электроэнергетики в США: от регулирования естественной монополии к регулируемой конкуренции // Энергетическое право. 2014. № 1. С. 10.

⁸ См.: Федеральный закон от 26 апреля 2003 года № 35-ФЗ (ред. от 29 декабря 2014 г.) «Об

Обращение к проблеме государственного регулирования использования энергоресурсов требует анализа полномочий органов государственной власти в этой сфере, который может быть осуществлен как с позиций разграничения компетенции федерального центра и регионов, учитывая, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов Федерации (ст. 5), так и с точки зрения разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). При этом системный анализ механизма закрепления и разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами показывает, что законодатель реализует различные подходы к решению данного вопроса в зависимости от вида используемой энергии и особенностей соответствующей инфраструктуры. Так, в сфере электроэнергетики наблюдается явное доминирование федерального регулирования и контроля, что вытекает из необходимости обеспечения единства технологического управления Единой энергетической системой России, ее надежного и безопасного функционирования как основы энергобезопасности. Не случайно федеральные энергетические системы и ядерная энергетика были изначально отнесены к исключительному ведению Федерации⁹, что нашло свое закрепление в ст. 71 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, регионы последовательно отстаивают возможность реализации собственных полномочий в этой сфере. Об этом, в частности свидетельствуют

электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. 31 марта. № 13. Ст. 1177; 2005. № 1 (часть 1). Ст. 37; 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5498; 2007. № 45. Ст. 5427; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418; 2010. № 11. Ст. 1175; 2010. № 31. Ст. 4156; 2010. № 31. Ст. 4160; 2011. № 1. Ст. 13; 2011. № 7. Ст. 905; 2011. № 11. Ст. 1502; 2011. № 50. Ст. 7343; 2012. № 26. Ст. 3446; 2012. № 27. Ст. 3587; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7616; 2013. № 14. Ст. 1643; 2013. № 45. Ст. 5797; 2014. № 16. Ст. 1840; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4218; 2014. № 42. Ст. 5615; 2015. № 1 (часть I). Ст. 19; Федеральный закон от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 52 (1 ч.). Ст. 5595; 2006. № 6. Ст. 636; 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5498; 2007. № 27. Ст. 3213; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3420; 2009. № 1. Ст. 17; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596; 2011. № 45. Ст. 6333; 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6964; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7616; 2013. № 14. Ст. 1643; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4218.

⁹ См.: Статья 1 Федеративного договора от 31 марта 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // Федеративный договор: Документы. Комментарий, М., 1994.

Соглашения между Правительством РФ и органами исполнительно власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере функционирования и развития топливно-энергетического комплекса соответствующего региона, где определяются предметы их исключительного и совместного ведения.

Анализ их содержания показывает, что этот вопрос решается в каждом из них по-разному, что, впрочем, не может однозначно свидетельствовать о нарушении принципа равноправия субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, закрепленного в качестве одной из основ конституционного строя¹⁰, поскольку, как было отмечено Конституционным Судом Российской Федерации, правовое равенство субъектов Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Следовательно, учет региональных особенностей при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации¹¹. Соответственно относительно автономное существование энергосистемы, например, Хабаровского края, с одной стороны, предопределяет более широкие полномочия органов исполнительной власти края, с другой, возлагает на Правительство Российской Федерации обязанности, обусловленные необходимостью интеграции этого региона в федеральную энергоси-

¹⁰ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Администрацией Хабаровского края от 24 июля 1996 года № 9 «О разграничении предметов ведения и полномочий в сфере функционирования и развития топливно-энергетического комплекса Хабаровского края» и Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Ростовской области от 29 мая 1996 года № 17 «О разграничении предметов ведения и полномочий в сфере обеспечения функционирования и развития топливно-энергетического комплекса» // Российская газета. 1996. 17 августа. № 156.

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3543.





стему и обеспечения его энергобезопасности, в частности, осуществление государственной поддержки создания угольной базы Хабаровского края, строительства газопроводов и газификации, модернизации нефтеперерабатывающих предприятий и развития межсистемных линий передачи электрической энергии, реализации протекционистской политики в части снижения тарифов на электроэнергию, в том числе за счет снижения железнодорожных тарифов при доставке в край топливно-сырьевых ресурсов (угля, газа, нефти, нефтепродуктов).

Под влиянием субъектов Федерации, на территории которых находятся не только генерирующие мощности, но и крупные потребители электроэнергии (в частности, Иркутской области, Красноярского края, областей Приволжского округа, а также Москвы и Санкт-Петербурга) постепенно меняется и федеральное законодательство. Так, в п. 2 ст. 4 Закона «Об электроэнергетике» было сформулировано условие о возможности принятия ими нормативных правовых актов, направленных на регулирование отношений в сфере электроэнергетики, прежде всего, в части определения комплекса мер для технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем¹².

В настоящее время органы исполнительной власти субъектов Федерации наделяются широкими полномочиями по государственному регулированию и контролю в электроэнергетике, включая утверждение региональных инвестиционных программ субъектов электроэнергетики и контроль за их реализацией, согласование размещения объектов электроэнергетики и использования водных объектов, предоставленных в пользование для целей производства электроэнергии на гидроэлектростанциях, находящихся на соответствующих территориях, осуществление мониторинга показателей технико-экономического состояния объектов электроэнергетики (за исключением объектов, контроль за состоянием которых осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти), в том числе показателей физического износа и энергетической эффективности объектов электросетевого хозяйства, участие в назначении или замене гарантирующих поставщиков и определении или изменении границ зон их деятельности, а также создание шта-

¹² См.: Михайлов Н.И. Принципы и методы разделения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере энергоснабжения // Предпринимательское право. 2006. № 4. С. 20.

бов по обеспечению безопасности электроснабжения и обеспечение их функционирования (ч. 4 ст. 21 Закона «Об электроэнергетике»). Однако организационно-правовые основы их реализации закладываются на федеральном уровне¹³. Подобный подход, впрочем, возлагает на федеральный центр определенные обязательства, в том числе в части предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

В ведении субъектов Федерации находится также региональная система газоснабжения, функционирование которой контролируется уполномоченными органами государственной власти в порядке, установленном российским законодательством (ст. 7 Закона о газоснабжении). Наиболее широкими являются полномочия субъектов Федерации в сфере теплоснабжения, где они, помимо прочего, наделены правом определять систему мер по обеспечению надежности систем теплоснабжения поселений, городских округов, плановые и фактические значения показателей надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения (ст. 5 Закона «О теплоснабжении»).

Как представляется, подобная тенденция в распределении полномочий федерального центра и регионов диктуется самим масштабом территории страны. Реализация таких полномочий способна существенно укрепить региональную энергобезопасность, обеспечив социально-экономическое развитие региона на основе эффективного, надежного и безопасного энергоснабжения при минимальных затратах на производство, преобразование, транспортировку, потребления энергоносителей, а также приемлемого уровня техногенного воздействия на окружающую природную среду. В силу этого проведение субъектами Федерации более активной и последовательной

¹³ См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 86 (ред. от 5 декабря 2011 г.) «О штабах по обеспечению безопасности электроснабжения» // СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 743; Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2010 г. № 646 (ред. от 26 марта 2014 г.) «О принципах формирования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации перечня мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме» // СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4578; 2014. № 14. Ст. 1627.

политики как в части осуществления ими контрольных функций в данной сфере, так и участия в формировании баланса производства и поставок энергии в большей степени отвечает задачам обеспечения энергобезопасности не только соответствующих регионов, но и страны в целом, что требует выхода за пределы существующей в этой сфере модели «остаточной компетенции» органов государственной власти субъектов Федерации, не создающей прочной основы для партнерских отношений центра и регионов. Перспективным направлением деятельности последних, в частности, может стать освоение альтернативных источников энергии.

Так, в целях установления правовых, организационных, экономических и финансовых основ обеспечения более устойчивого тепло- и электроснабжения предприятий и населения, создания в отдаленных районах области автономных энергосистем с максимальным использованием местных ресурсов, а также создания энергетических объектов в дефицитных энергосистемах централизованного энергоснабжения для обеспечения гарантированного минимума энергоснабжения населения и предприятий Амурским областным Советом народных депутатов был принят Закон Амурской области от 14 марта 2005 г. № 451-ОЗ «О развитии нетрадиционных возобновляемых источников энергии в Амурской области»¹⁴. Подобные проекты реализуются и в ряде других регионов, что позволяет частично ликвидировать явный пробел, существующий на уровне федерального законодательства.

В контексте энергетической безопасности заслуживают внимания и полномочия органов местного самоуправления, которые могут быть реализованы самостоятельно в установленных законом пределах (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Речь идет преимущественно об организации в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом (ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵.

¹⁴ Закон Амурской области от 14 марта 2005 г. № 451-ОЗ «О развитии нетрадиционных возобновляемых источников энергии в Амурской области» // Амурская правда. 2005. 25 марта.

¹⁵ Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. №

При этом наибольший объем полномочий органам местного самоуправления предоставлен в сфере теплоснабжения, где на них возлагается реализация таких значимых для обеспечения энергобезопасности функций как организация надежного теплоснабжения потребителей на территориях муниципальных образований, в том числе принятие мер по организации обеспечения теплоснабжения потребителей в случае неисполнения теплоснабжающими организациями или теплосетевыми организациями своих обязательств либо отказа от их исполнения, согласование вывода источников тепловой энергии, тепловых сетей в ремонт и из эксплуатации, согласование инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения и т.п. (ст. 6 Закона «О теплоснабжении»). В остальных сферах органы местного самоуправления вынуждены ограничиваться разработкой и утверждением программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований и установлением тарифов на услуги и работы, предоставляемые (выполняемые) муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами. С 2010 года на них также возложено утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения

33. Ст. 3368; 2005. № 1 (часть 1). Ст. 9; 2005. № 1 (часть 1). Ст. 17; 2005. № 1 (часть 1). Ст. 37; 2005. № 17. Ст. 1480; 2005. № 27. Ст. 2708; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2005. № 42. Ст. 4216; 2006. № 1. Ст. 9; 2006. № 1. Ст. 10; 2006. № 6. Ст. 636; 2006. № 8. Ст. 852; 2006. № 23. Ст. 2380; 2006. № 30. Ст. 3296; 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3427; 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3452; 2006. № 43. Ст. 4412; 2006. № 49 (1 ч.). Ст. 5088; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 18. Ст. 2117; 2007. № 21. Ст. 2455; 2007. № 25. Ст. 2977; 2007. № 30. Ст. 3801; 2007. № 43. Ст. 5084; 2007. № 45. Ст. 5430; 2007. № 46. Ст. 5553; 2008. № 24. Ст. 2790; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 48. Ст. 5517; 2008. № 49. Ст. 5744; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229; 2009. № 19. Ст. 2280; 2009. № 48. Ст. 5711; 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6441; 2010. № 15. Ст. 1736; 2010. № 19. Ст. 2291; 2010. № 31. Ст. 4160; 2010. № 40. Ст. 4969; 2010. № 45. Ст. 5751; 2010. № 49. Ст. 6409; 2011. № 13. Ст. 1685; 2011. № 17. Ст. 2310; 2011. № 19. Ст. 2705; 2011. № 29. Ст. 4283; 2011. № 48. Ст. 6730; 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070; 2012. № 26. Ст. 3444; 2012. № 29. Ст. 3990; 2012. № 31. Ст. 4326; 2012. № 43. Ст. 5786; 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6967; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7614; 2013. № 14. Ст. 1663; 2013. № 19. Ст. 2329; 2013. № 27. Ст. 3468; 2013. № 43. Ст. 5454; 2013. № 44. Ст. 5633; 2013. № 51. Ст. 6690; 2014. № 14. Ст. 1562; 2014. № 22. Ст. 2770; 2014. № 26 (часть I). Ст. 3371; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4235; 2014. № 40 (Часть II). Ст. 5321; 2014. № 42. Ст. 5615; 2014. № 52 (часть I). Ст. 7542; 2015. № 1 (часть I). Ст. 7; 2015. № 1 (часть I). Ст. 9; 2015. № 6. Ст. 886;





энергетической эффективности в рамках, определенных ст. 8 Закона «Об энергосбережении».

Вместе с тем, как представляется, вопросы обеспечения энергобезопасности требуют более активного вовлечения органов местного самоуправления в решение соответствующих задач, особенно когда речь идет о территориально удаленных местностях. Так, Закон Томской области от 1 декабря 2000 г. № 55-ОЗ «Об использовании локальных нетрадиционных возобновляемых источников энергии в Томской области» предоставляет органам местного самоуправления в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии право разрабатывать, финансировать и осуществлять муниципальные энергетические программы в сфере локального использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии, а также создавать муниципальные и содействовать созданию иных хозяйствующих субъектов малой энергетики на базе использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии (ст. 7). Аналогичные полномочия закрепляются Законом Республики Саха (Якутия) от 27 ноября 2014 г. 1380-З № 313-V «О возобновляемых источниках энергии Республики Саха (Якутия)».

В условиях глобализации и существования угроз международной энергетической безопасности отдельного внимания заслуживает признание международных принципов и норм, а также международных договоров Российской Федерации составной частью ее правовой системы с установлением их приоритета перед национальным законодательством (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации). В условиях создания общих (международных) рынков газа, нефтепродуктов, электроэнергии объективно возникает необходимость обеспечения конкуренции, пресечения монополизма, создания условий для свободного перемещения энергоресурсов. При этом особый акцент на вопросах обеспечения безопасности делается в универсальных, региональных, двусторонних и ведомственных соглашениях, затрагивающих использование атомной энергии¹⁶.

¹⁶ См.: Конвенция о ядерной безопасности (Вена, 17 июня 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 9. С. 3–14; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом по атомной энергии о сотрудничестве в области ядерной безопасности (Брюссель, 3 октября 2001 г.) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 7. С. 34–41; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Аргентинской Ре-

Россия как одна из крупнейших стран-экспортеров энергоресурсов является участником многочисленных двусторонних и многосторонних договоров. Особое значение для нее имеют соглашения, достигнутые в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, направленные на формирование общего энергетического рынка входящих в него государств, где обеспечение энергетической безопасности каждого из них рассматривается как элемент общей энергетической безопасности государств-членов указанных объединений¹⁷. Подобный подход был подтвержден и Договором о Евразийском экономическом союзе, подписанным в г. Астане 29 мая 2014 г.¹⁸ На заинтересованность государств в обеспечении энергетической безопасности ввиду ее неразрывной связи с наличием, доступностью и эффективным использованием топливно-энергетических ресурсов с учетом требований обеспечения безопасности и защиты окружающей среды нередко указывают и двусторонние соглашения¹⁹.

Подводя итог всему вышесказанному, необходимо сделать ряд выводов:

1. Реальность энергетического суверенитета непосредственно связана с правом собственности на энергоресурсы. Ориентир на либерализацию отношений в этой сфере, породивший доминирование частного капитала в энергетическом секторе, ставит перед государством задачу выработки и реализации эффективных механизмов контроля за использованием энергоресурсов, что предопределяет особый подход к иностранным инвестициям в этой сфере.

2. Специфика данного сектора экономики предопределяет трансформацию характерных для рыночной экономики

публики о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях (Буэнос-Айрес, 12 июля 2014 г.) // Документ официально опубликован не был.

¹⁷ См.: Концепция формирования общего энергетического рынка государств-членов ЕвразЭС: Решение № 402 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (Москва, 12 декабря 2008 г.) // Документ официально опубликован не был.

¹⁸ Договор о Евразийском экономическом союзе. (подписан в г. Астане 29 мая 2014 года) // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения – 16 января 2015 г.).

¹⁹ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о сотрудничестве в сфере энергетики (Ханой, 31 октября 2010 г.) // Бюллетень международных договоров. 2011. № 5. С. 64–68.

принципов свободы экономической деятельности и защиты конкуренции, поскольку не только требуют выработки особых форм конкуренции, но и субсидиарно предполагают использование административных рычагов воздействия с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

3. Принцип разграничения полномочий федерального центра и регионов реализуется в зависимости от вида используемой энергии и особенностей соответствующей инфраструктуры. Регионы последовательно отстаивают возможность

реализации собственных полномочий в этой сфере, объем которых увеличивается по мере роста степени технологической изоляции территориальных энергосистем. Подобная тенденция диктуется самим масштабом территории страны и необходимостью обеспечения региональной энергобезопасности.

4. Вопросы обеспечения энергобезопасности требуют более активного вовлечения органов местного самоуправления в решение соответствующих задач, особенно когда речь идет о территориально удаленных местностях, что требует расширения и соответствующего нормативного закрепления их полномочий.

Литература

1. Аллисон Г.Д. Эволюция правового регулирования электроэнергетики в США: от регулирования естественной монополии к регулируемой конкуренции // Энергетическое право. 2014. № 1.
2. Кавешников Н. Многоликая энергетическая безопасность // Международная жизнь. 2011. № 12.
3. Зенин С.С. Политико-правовые идеи Д. Дидро о власти сквозь призму современных конституционных ценностей // История государства и права. 2013. № 19;
4. Зенин С.С. К вопросу о возможности изучения публичных слушаний как самостоятельного правового института // Юридический мир. 2010. № 4. с. 51-54;
5. Михайлов Н.И. Принципы и методы разделения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере энергоснабжения // Предпринимательское право. 2006. № 4.
6. Свирков С.А. Основные проблемы гражданско-правового регулирования оборота энергии: монография. М.: Статут, 2013.

МАСЛОВА Олеся Сергеевна, заместитель директора Института современного прикладного права энергетического права, соискатель кафедры конституционного и муниципального права Университета им. О.Е. Кутафина. 125993. Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9. E-mail: oles_al@mail.ru

MASLOVA Olesya Sergeyevna, deputy director of Institute of the modern applied right of the power right, applicant of department of the constitutional and municipal right of University of O. E. Kutafin. 125993. Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str., 9. E-mail: oles_al@mail.ru



УДК 342.4(470) + 340.11:342.4

Сисакьян А. К., Майоров В. И.

О ВЛИЯНИИ КОНСТИТУЦИИ РФ НА ФОРМИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ

Sissakyan A. K., Maiorov V. I.

ABOUT THE INFLUENCE OF THE CONSTITUTION OR THE RUSSIAN FEDERATION ON THE FORMATION OF THE CONSTITUTIONAL LAWFULNESS

В статье рассматриваются вопросы о высокой степени влияния Конституции РФ на формирование конституционного правосознания у российских граждан, о месте и роли Конституции РФ в процессе становления российской государственности в условиях реальной действительности.

Обсуждаются причины препятствующие достижению высокого уровня конституционного правосознания. Отдельным вопросом рассматривается доверие граждан РФ к действующей Конституции РФ. Объясняется необходимость изучения конституционного правосознания.

Автор анализирует недостатки действующей Конституции РФ. Также обсуждается вопрос от важности популяризации идеи конституционализма.

Ключевые слова: конституционное правосознание, Конституция РФ, доверие к Конституции РФ, конституционализм.

The article deals with a high degree of influence on the formation of the Constitution of the constitutional justice of the Russian people, the place and role of the Constitution of the Russian Federation in the process of formation of the Russian state in the conditions of reality.

The reasons hindering the achievement of a high level of constitutional sense of justice. A separate issue is considered the trust of Russian citizens to the current Constitution. This is explained by the need to study the constitutional sense of justice.

The author analyzes the shortcomings of the current Constitution. Also discusses the importance of popularizing the idea of constitutionalism.

Keywords: constitutional sense, Constitution of the Russian Federation, credibility of the Russian Federation, constitutionalism.

Высокая потребность в исследовании проблем института конституционного правосознания объясняется возникновением таковых в правоприменительной практике, что приобретает особую остроту в условиях непоследовательного формирования конституционного развития российской государственности.

Последние годы XX столетия были ознаменованы коренными изменениями российской государственности. Принятый в 1993 г. главный закон страны становится идеологическим субстратом всеохватывающей правовой реформы. Конституция РФ 1993 г. закрепляет за собой при-

знание общедемократических идеалов и ценностей современного конституционализма, где во главе угла располагается конституционный институт прав и свобод личности. В высший ранг возводятся правовые постулаты, идеи и принципы государственного развития. Значительные изменения претерпевает российский федерализм. Научная мысль страны говорит о формировании институтов гражданского общества и местного самоуправления, наконец, о России уже как о правовом государстве. Законодатель, в свою очередь, стремится к гармонии права внутригосударственного и международного.

42

Конституционное
право



Все это естественным образом обуславливает изменения и реформирование под воздействием Конституции РФ существующих государственно-правовых идей, принципов, в целом составляющих идеологический базис конституционного правосознания, которое в свою очередь является наиболее важным показателем существующего уровня правовой образованности и демократической культуры российского общества.

Необходимость в изучении конституционного правосознания объясняется еще и тем, что российскому обществу были провозглашены определенно новые для него государственные (конституционные) ценности, в рамках объявленных все той же Конституцией РФ политического и идеологического плюрализма. Сказанное объясняет рост политической заинтересованности россиян, многочисленности политических объединений, развитию самоуправленческих начал в обществе. И, тем не менее, желанию и политической активности российских граждан управлять делами общества и государства противостоит низкий уровень их правовой культуры и конституционного правосознания.

Конституция РФ априори устанавливает необходимость модификации всей системы законодательства, что объясняется ее широкими законотворческими возможностями, реализация которых просматривается через нормативно-правовое, формально-юридическое влияние на правотворческий процесс, а также посредством воздействия на содержание нормативных правовых актов, конституционных принципов, идей, в совокупности своей составляющих конституционное мировоззрение российского общества. Это еще раз объясняет всю важность глубинного, сущностного анализа текста Конституции РФ, что по идее должно обеспечить полномасштабное использование ее внутренних ресурсов, потенциала. Решение этого вопроса чаще всего связывают с исследованием политических, социально-нравственных аспектов реализации Конституции РФ, впрочем, как и всей системы российского конституционализма.

Статья 15 Конституции РФ устанавливает ее прямое действие, что надо думать, предполагает изменение отношения всех правоприменителей к провозглашенным Конституцией РФ идеям, ценностям, к формам и способам их претворения.

Одной из наиболее острых проблем в процессе реализации Конституции РФ

является преодоление конституционного нигилизма и достижение определенно высокого уровня конституционного правосознания российского общества.

Ряд ученых полагают, что низкий уровень конституционного правосознания российского общества объясняется «авторитарным стилем управления и политической патернализма, которая была присуща России на протяжении большей части ее многовековой истории, а также незначительным отрезком времени, прошедшим с момента принятия Конституции РФ»¹.

Следует согласиться с мнением В.О. Лучина, полагающего, что «демократический потенциал действующей Конституции России реализуется непоследовательно, с отклонениями от ее требований, а конституционная практика в своем развитии по некоторым позициям еще не достигла уровня нормативного содержания Конституции страны».²

К всеобщему сожалению, это далеко не единственный недостаток действующей Конституции РФ. Нельзя не сказать, об отсутствии конституционных положений касательно избирательной системы, «туманном» содержании главы 5 Конституции РФ, в части формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, загадочном правовом статусе Конституционного Собрания РФ, который должен был быть определен еще 23 года назад, посредством принятия соответствующего федерального конституционного закона, а также ряд других существенных недоработок. «По сути, получается, что Конституцией предусмотрен некий орган, имеющий больше полномочий, чем Президент, парламент и Правительство вместе взятые. Но кто входит в этот орган власти, как он созывается, каков регламент его работы – ни слова. Упоминается лишь некий федеральный конституционный закон, которого попросту нет. Как же такое могло произойти?»³ В связи с этим, критика направленная в адрес законодателя Н. Стариковым кажется нам абсолютно справедливой.

Юридическое несовершенство основного закона страны, в действительности негативно влияет на эффективность работы государственного аппарата, препятствует становлению России именно как правового государства, развитию института демократии, формированию гражданского общества. Подобное положение дел, как бы тормозит неукоснительное соблюдение положений главы 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя».

Претерпевая определенные сложности в процессе правоприменения Консти-





туции РФ, складывается ситуация совершенно неспособствующая повышению уровня доверия российских граждан к ней, формированию идеи конституционализма и что с нашей точки зрения абсолютно недопустимо, невозможность достижения высокого уровня конституционного правосознания, что так необходимо для соответствия России главе 1 своей же Конституции.

Статистические данные общественно-го опроса, проведенного Аналитическим центром Юрия Левады свидетельствует о следующем: 38 % россиян считают, что Конституция РФ стоит на охране их прав и свобод, 25% населения России отводят ей второстепенную роль⁴.

В ситуации недоверия россиян к Конституции РФ, а надо полагать и основным органам государственной аппарата, говорить о формировании достаточного конституционного правосознания, под которым следует понимать «особый вид правового сознания, в котором отражаются представления и чувства отдельной личности, социальной группы, общества в целом о Конституции, ее роли в правовом регулировании, правах человека, способе справедливого и демократического правления»⁵ преждевременно.

Права Никитяева В.В. определяя конституционное правосознание как «необходимую форму жизнедеятельности человека, внутренний регулятор юридически значимого поведения и источник правовой активности в конституционно-правовой сфере, претворение юридических норм в фактической деятельности граждан и должностных лиц»⁶.

Ортодоксальное развитие конституционного правосознания россиян обусловит эффективность реализации положений Конституции РФ, что, в конечном счете, укоренит идею конституционализма, приблизив ее ценностным ориентирам и моральному императиву граждан.

Действенность любого нормативного акта зависит не только от совершенства юридической техники, используемой при его написании, но и от эмоционально-волевого настроения, нравственных установок общества. Конституция РФ в таком случае, не только не является исключением, но и должна служить неким эталоном для всех иных нормативно-правовых актов.

Не последняя роль в данном случае отводится именно доверию граждан к Конституции государства, от этого зависит ее «трудоспособность».

В совокупности своей вышеобозначенное позволяет говорить о развитии идеи конституционализма и формирова-

нии полноценного конституционного правосознания граждан РФ. Пропасть между конституционными положениями и доверием к ним со стороны россиян неминуемо приводит к пропаганде правового нигилизма и отрицанию Конституции в обществе.

А это значит обесценивание концепции российского конституционализма и невозможность достижения необходимого уровня конституционного правосознания.

Приведенные выше результаты социологического опроса недвусмысленно дают понять нам, что конституционное правосознание у подавляющей части российских граждан имеет низкий уровень, по меньшей мере, одна треть населения не приемлет Конституцию в качестве инструмента воздействия на государство и общество. Пожалуй, это и есть ответ на вопрос о причинах правонарушений совершаемых гражданами России.

Процесс популяризации идеи о необходимости развития конституционного правосознания должен быть мерой не эпизодического, а носить перманентный характер. Более того, это должно стать сверхзадачей российского государства. Осуществление данного процесса подразумевает:

- всеобщее распространение знаний о Конституции РФ;
- незамедлительное реформирование действующего законодательства и в том числе Конституции РФ;
- обеспечение необходимыми предпосылками политического, социально-экономического, культурного направления, в целях эффективной реализации конституционных положений в деятельности государственного аппарата, граждан РФ.

Культивирование идеи конституционализма в обществе неминуемо повысит уровень его правосознания, что, конечно же, найдет отражение в повышении доверия, уважения, признания и беспрекословного соблюдения норм Конституции РФ.

Рассуждая о месте и роли Конституции РФ в процессе становления российской государственности и сознании граждан в условиях реальной действительности, нам следует все же сознавать, что она так и не обрела системообразующий характер и не стала направляющим вектором в развитии российского государства и его правовой системы, а ведь это является основополагающей целью конституции любого государства.

Литература

- 1 Грудинин Н.С. Конституционное правосознание граждан Российской Федерации как фактор, содействующий развитию правового государства. Автореферат к дисс. Канд. юрид.наук. М., 2015
- 2 Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.О. Лучина. М., 2012, 735 с.
- 3 Н. Стариков Конституционному собранию быть! 25.04.2016 <https://nstarikov.ru/blog/65083>
- 4 Конституция в жизни страны // Пресс-выпуск ВЦИОМ от 10.12.2009 г. № 1384.
- 5 Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М., 2002. С.328
- 6 Никитяева В.В. Конституционное правосознание: Вопросы теории и практики. Дисс. канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 207 с.

СИСАКЪЯН Арус Качпероновна, кандидат юридических наук, доцент кафедры права Троицкого филиала ФГБОУ ВПО «ЧелГУ». 457100, Челябинская область, город Троицк, ул. Разина, 9. E-mail: arussisakyan@mail.ru

SISSAKYAN Arus Kachperonovna, Candidate of Law, Senior lecturer of Troick branch of Chelyabinsk State University. Bld. 9, Razin str., Troick, 457100. E-mail: arussisakyan@mail.ru

МАЙОРОВ Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор, 454091, Челябинская область, город Челябинск, ул. Коммуны 139. E-mail: 1955715@rambler.ru

MAIOROV Vladimir Ivanovich, Doctor of law. Bld. 139, Kommyni str., Chelyabinsk, 454091. E-mail: 1955715@rambler.ru



Сагиндыков А. Н.

**«РЕДУКЦИЯ» КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО
СТАТУСА ГОСУДАРЯ ИМПЕРАТОРА,
ЕГО ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ
КАК ЧАСТИ «СИНГУЛЯРНОСТИ»
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ
XVII – НАЧАЛО XX В.В.
В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ РУССКОГО ПРАВА**

Sagindykov A. N.

**«REDUCTION» OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL
STATUS OF THE EMPEROR,
HIS LAW OF NATURE AS PART
OF THE «SINGULARITY» OF LEGISLATIVE ACTS
OF THE XVII–BEGINNING OF XX CENTURIES
IN THE SYSTEM OF SOURCES OF RUSSIAN LAW**

Целью работы является исследование Основных Государственных Законов от 23 апреля 1906 г. по вопросам «редукции» как части «сингулярности» законодательных актов XVII–начало XX в. в системе источников русского права. Для реализации цели в работе применялись общие и специальные методы познания, присущие философской, юридической, исторической наукам. Научная новизна: впервые с позиций «герменевтической семиотики» анализируется и исследуется обозначенный акт. Выводы, сделанные автором позволили выразить своё видение и впервые предложить исследовать этот акт с позиции «сингулярности» законодательных актов XVII–начало XX в., но как её части в системе источников русского права, т.к. исследуется в силу рамок и объёма статьи один акт.

Ключевые слова: «Основных Государственных Законов от 23 апреля 1906 г.», «законодательного акта», «закона», «сингулярности», «конституционно-правовой редукции», «конституционно-правового института», «отрасли права», «мнения учёных», «суверенитета», «статуса Государя Императора».

The aim of this work is to study the Basic State Laws of 23 April 1906 on «reduction» as part of the «singularity» of legislative acts of the XVII–beginning of XX centuries in the system of sources of Russian law. To achieve the objective of the paper used in General and special methods of knowledge inherent in the philosophical, legal, historical Sciences. Scientific novelty: for the first time from the standpoint of a «hermeneutic semiotics» analyzes and studies the designated act. The conclusions reached by the author is allowed to Express their vision and for the first time offer to explore the act of «singularity» of legislative acts of the XVII–beginning of XX centuries, but its part in the system of sources of Russian law, as is explored in the power of the framework and scope of article a single act.

Keywords: «Basic State Laws of 23 April 1906», «legislation», «law», «singularity», «constitutional and legal reduction», «constitutional and legal institution», «branch of law», «the opinions of scientists», «sovereignty», «Emperor's status».



Исследования непосредственно в науке по истории права и государства в современном понимании по обозначенной теме практически не проводились. Превуалирует тенденция рассмотрения общих вопросов специалистами по конституционному праву лишь фрагментарно. Здесь имеют место исследования, отраженные лишь в одном из первых параграфов тех или иных диссертационных исследований, либо отдельные статьи. Преобладающий характер носят исследования, охватывающие лишь только XX век, меньше XIX век, XVIII век почти отсутствует, XVII века вообще нет. Среди специалистов по истории права и государства отмечаются исследования в области государственно-правового строительства, но частичного характера и, вместе с тем определяется их научно-теоретическая и практическая актуальность.

Чтобы понять конституционно-правовую редукцию в «сингулярности актов», нами обозначенных, обратимся к такому акту, как Основные Государственные Законы от 23 апреля 1906 г. (силу объема и рамок данной статьи мы проанализируем лишь один этот акт, его некоторые статьи и главы). Но первоначально отметим, что феноменологическая редукция — одно из центральных понятий феноменологии Гуссерля, связанное с процессом освобождения сознания от натуралистической установки. Феноменологическая редукция дословно означает редукцию вещей к феноменам и вынесение за скобки обсуждения их реального статуса. Этот переход от естественной установки к трансцендентально-феноменологической Гуссерль называет «коперниканским переворотом». Феноменологическая редукция производится наряду с эпохе — воздержанием от предварительных суждений о реальном мире [1, с. 271]. Тогда как сингулярность от лат. *singularis* — единственный, особенный: космологическая сингулярность — состояние Вселенной в начальный момент Большого Взрыва, характеризующееся бесконечной плотностью и температурой вещества. Космологическая сингулярность является одним из примеров гравитационных сингулярностей, предсказываемых общей теорией относительности (ОТО) и некоторыми другими теориями гравитации. Возникновение этой сингулярности при продолжении назад во времени любого решения ОТО (не обязательно однородного и изотропного, как в решении Фридмана), описывающего динамику расширения Вселенной, было строго доказано в 1967 году Стивеном Хокингом. Также он писал: «Ре-

зультаты наших наблюдений подтверждают предположение о том, что Вселенная возникла в определённый момент времени. Однако сам момент начала творения, сингулярность, не подчиняется ни одному из известных законов физики. Например, не могут быть одновременно бесконечными плотность и температура, т. к. при бесконечной плотности мера хаоса стремится к нулю, что не может совмещаться с бесконечной температурой. Проблема существования космологической сингулярности является одной из наиболее серьёзных проблем физической космологии. [2]. Это относится и к нашим попыткам впервые обосновать целесообразность связывать анализ актов Российской Империи с названными категориями. Эта необходимость очевидна, поскольку это актуально как для юридической науки в целом, так для науки истории государства и права, в частности.

«Основные Государственные Законы 23 апреля 1906 г.» [3] являются фундаментальным законодательным актом, регулирующим разделение полномочий между императорской властью и организованным по Манифесту от 17 октября Парламентом, состоящим из Государственного Совета и Государственной Думы. При этом порядок собрания и работы обеих палат Парламента был определен особыми законами.

Высочайше, утвержденные Основные Государственные Законы от 23 апреля 1906 г. (далее по тексту — ОГЗ) — Общие положения продекларировали «об осуществлении законодательной власти» и «даровании населению незыблемых основ гражданской свободы», и «условия пользования» ими; о «постановлениях», имеющих силу ОГЗ; о «разграничении полномочий» между субъектами законодательной власти: Государем Императором, Государственным Советом и Государственной Думой, которые в соответствии с этим актом выступали (в современном понимании) субъектами права законодательной инициативы. (Прим. — курсив автор.).

Основные Государственные Законы — Первые три статьи чётко определяли суверенитет великой Российской Империи, так, ст. 1 гласит: «Государство Российское едино и нераздельно»; ст. 2 закрепляет: «Великое княжество Финляндское, составляя нераздельную часть Государства Российского, во внутренних своих делах управляется особыми установлениями на основании особого законодательства».





Безусловно, это означало суверенитет [4, с. 21], который выражался в совокупности его суверенных прав, имеющего целью заложить фундамент всех нужных признаков самостоятельного, независимого государства, осуществлявшего на своей единой, нераздельной территории верховную власть, но, в первую очередь это способность в одностороннем порядке менять свой внешний и внутренний статус, что предполагало возможность приобретения (возвращения) полной международной правосубъектности и законодательно-территориального верховенства (в анализируемом акте о праве на сессию и речи быть не могло). В современном понимании к признакам, составляющим государственный суверенитет относятся: установление и изменение законодательных основ жизнедеятельности государства и общества; свободный выбор собственного наименования; учреждение собственных высших, центральных и иных органов государственной власти; территориальное верховенство; одностороннее регулирование отношений гражданства; установление и регулирование экономики; полная международная правосубъектность; обладание собственной государственной символикой. (Все эти признаки содержались в соответствующих статьях в законодательных актах великой Российской Империи исследуемого нами исторического периода). К примеру, в данном акте государственный суверенитет проявляется и в исключительном праве государства устанавливать общегосударственный язык. В качестве такового был установлен русский язык в ст. 3: «Русский язык есть язык общегосударственный и обязателен в армии, во флоте и во всех государственных и общественных установлениях. Употребление местных языков и наречий в государственных и общественных установлениях определяется особыми законами».

В главе первой «О существе Верховной Самодержавной Власти» в ст. ст. 4, 6, на наш взгляд, дано дефинитивное определение верховной власти: «Императору Всероссийскому принадлежит Верховная Самодержавная власть. Повиноваться власти Его, не только за страх, но и за совесть, Сам Бог повелевает». «Та же Верховная Самодержавная власть принадлежит Государыне Императрице, когда наследство Престола в порядке, для сего установленном, дойдет до лица женского; но супруг Ее не почитается Государем: он пользуется почестями и преимуществами наравне с супругами Государей, кроме

титула». На наш взгляд, только указанный в этой статье статус императора обозначал «верховенство» (которое выступало как юридическое свойство его статуса). Что говорит о том, что идея «верховенства статуса Императора» (как юридического свойства, которое показывало юридическую природу данного института) пронизывало всё содержание анализируемого акта. И заложенные здесь нормы, идеи, положения и принципы имели абсолютное значение для государства и общества того исторического периода. Хотя в ОГЗ нет понятия «верховенство», но оно содержалось как в главе первой «О существе Верховной Самодержавной Власти» в ст. ст. 4, 6 так и других статьях, которые мы прокомментируем далее. В продолжение сказанного, ст. 5 подкрепляла статус «Императора Всероссийского (его «верховенство» как юридического свойства) важной гарантией его деятельности — правом на «священность» и «неприкосновенность» как средство защиты от произвольных арестов и преследования со стороны любых лиц, органов, религиозных учреждений и т.д. Изменение в соответствии со ст. 7 ОГЗ могло осуществляться только по инициативе «Государя Императора», но не Государственной Думы или Государственного Совета.

В представленной, этим актом, конструкции законодательного процесса находит отражение «верховенство» — юридическое свойство статуса. В конструкции законодательного процесса «тесно связаны» все три субъекта права законодательной инициативы (на наш взгляд, законодательную власть в соответствии с этим актом можно назвать трёхглавой): Государь Император, Государственный Совет и Государственная Дума. Здесь следует учитывать, что законодательную власть Государь Император осуществлял «в единении с Государственным Советом и Государственной Думой», и никакой новый закон не мог быть принят без их одобрения и вступить в силу без одобрения Государя Императора (ст. 44). Но из этого не следует, что все участники данного процесса равнозначны. Государь Император — главенствующий и ведущий участник законодательного процесса, что вновь говорит о «верховенстве» его статуса и закреплялось это положение ч. 1 ст. 8: «Государю Императору принадлежит почин по всем предметам законодательства. Единственно по Его почину Основные Государственные Законы могут подлежать пересмотру в Государственном Совете и Государственной Думе». Однако, ч. 2 показывает, что исследуемый

акт имел «особый статус» в отличие от других «предметов законодательства» в законодательной деятельности указанных субъектов.

Вместе с тем отметим, что об обширных правах Императора в области нормотворчества детализировано отмечалось в исследованиях Е. В. Старовой, которая считает, что именно «они обеспечивали монарху значительную роль в законодательном процессе, позволяя существенно влиять на деятельность Государственной Думы и Государственного Совета. Кроме того, нормотворческие функции Императора связывались не только с законодательством в формальном смысле, но и со сферой верховного управления, в которой монарх не был стеснен мнением законодательных учреждений ...» [5].

Вместе с тем, на практике значительной правотворческой компетенцией также обладал Государь Император, который на основании ст. ст. 9–12 утверждал законы, что также говорило о «верховенстве» его статуса «и без Его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения». «Власть управления во всем ее объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего Государства Российского...».

Перечень действий, функций и полномочий Государя Императора как «верховного руководителя» основывались также на конкретных статьях 12–15, прямо устанавливающих его компетенцию, (которая панорамно, т.е. очень широко раскрывала такое юридическое свойство статуса Императора как «верховенство»), в первую очередь, в области внешней политики и международных отношений, затем безопасности и обороны, как «Державного Вождя» над всеми Вооруженными силами Российского Государства и др. Специальные полномочия Государя Императора чрезвычайно многообразны были подразделены в этом акте: в сфере финансовой, денежной систем — ст. 16; в сфере формирования исполнительной власти и руководству ею — ст. 17–18: «Государь Император назначает и увольняет Председателя Совета Министров, Министров и Главнуправляющих отдельными частями, а также прочих должностных лиц, если для последних не установлено законом иного порядка назначения и увольнения» и

др.; наряду с перечисленными группами полномочий ОГЗ относили к компетенции Государя Императора и ряд других полномочий — в ст. ст. 20, 21: «Государь Император издает непосредственно указы и повеления...» и др.

Таким образом, ОГЗ впервые закрепили статус Государя Императора в четырех ипостасях, в первую очередь, в виде нормы, а также, идеи, положения, принципа, из которой вытекала такая категория в виде дефиниции как «верховенство» статуса Государя Императора, обладателя «Верховной Самодержавной Власти». Что нашло своё отражение в ОГЗ выше изложенной ст. 4.

Таким образом, мы опираясь на вышеизложенные положения приходим к выводам о том, что исследование по вопросам «конституционно-правовой редукции» (т.е. «вынесение за скобки обсуждения реального статуса» норм, закрепленных в исследуемом акте с учётом современного понятийного аппарата) в «сингулярности актов» (т.е. в совокупном «единстве актов»), где предметом выступают нормы, закреплённые в законодательных актах Российской империи, необходимо исследовать с позиций «герменевтической семиотики» (т.е. авторского «толкования и выражения смысла» этих актов) и «трансцендентальной апперцепции» права: мы впервые предлагаем также исследовать этот акт с позиции «сингулярности»: (т.е. представить данный акт как часть совокупности законодательных актов Российской империи XVII–начало XX в.в., т.е. «единства актов») в системе источников русского права, поскольку этот акт, определил статус главы государства, который (в априори) выступил квантом — «исходной частицей государственного права», фундаментом для создания и развития основных конституционно-правовых институтов в Российской Империи; при этом определил своё видение юридической природы института — статуса Государя Императора в четырех ипостасях, заложенных, в первую очередь, в виде нормы, а также, идеи, положения, принципа, из которой вытекала такая категория в виде дефиниции как «верховенство» статуса Государя Императора, обладателя «Верховной Самодержавной Власти». (Автор продолжит исследования по данной проблематике в последующих публикациях – Авт. прим.).



Литература

1. Гуссерль Э. Картезианские размышления. — СПб.: Наука, 2001. 316 с.
2. <http://www.term.ru/dictionary/196/word/singuljarnost>; Hawking S. W., The occurrence of singularities in cosmology, III. Causality and singularities, Proc. Roy. Soc. London, A300, 187 — 201 (1967).
3. Свод Законов Российской Империи. - Т.I. - Ч. 1. (Поизд. 1906 г.).
4. Скуратов Ю. И. Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования). — Автореф. ... докт. юр. наук. — Свердловск, 1987. — (27 с.); Левин Д. Суверенитет. — М., 1994.
5. Староверова Е. В. Россия на пути к конституционной монархии: изменение нормотворческих полномочий Императора Российской империи в результате реформ 1905–1906 гг. / Новейшая история России / ModernhistoryofRussia. — 2013. — № 3. — С. 7–19.

САГИНДЫКОВ Айнибек Нуrolлаулы, аспирант кафедры истории государства и права юридического факультета АНО ВО «Гуманитарного университета». г. Екатеринбург, ул. Железнодорожников, 3. E-mail: victoria777pobedina@yandex.

SAGINDYKOV Aynibek Nurollauly, graduate student of department of history of state and law Faculty of Law «University of the Humanities». Ekaterinburg, ul. Railwaymen, 3. E-mail: victoria777pobedina@yandex.





УДК 347.961 + 004:347.961 + 347.961.46

Шик О. Ю., Савченко С. А.

СВЕДЕНИЯ, СОДЕРЖАЩИЕСЯ В ЕДИНОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЕ НОТАРИАТА

Shik O. Yu., Savchenko S. A.

THE INFORMATION CONTAINED IN THE UNIFIED INFORMATION SYSTEM OF NOTARIES

Для представительства перед третьими лицами представляемый, как правило, выдает представителю доверенность. Лицо, которому выдана доверенность, во всякое время может отказаться от полномочий, а лицо, выдавшее доверенность, может отменить доверенность или передоверие, за исключением безотзывной доверенности, которая не может быть отменена до окончания срока ее действия, либо может быть отменена только в предусмотренных в доверенности случаях. Чтобы получить информацию о зарегистрированной доверенности в реестре отменённых доверенностей в круглосуточном режиме на сайте Федеральной нотариальной палаты нужно ввести дату и реестровый номер доверенности. Также, на сайте можно получить информацию, как о предмете залога, так и о залогодателе. В данной статье мы определим результативность внесения нотариусами необходимых сведений в реестр нотариальных действий, и сферы применения полученной информации заинтересованными лицами.

Ключевые слова: Доверенность, нотариальное удостоверение доверенности, Единая информационная система нотариата, реестр нотариальных действий, реестр уведомлений о залоге движимого имущества.

For representation before third persons submitted usually issues a representative power of attorney. The person to whom the power of Attorney was given, at any time can refuse the authority and the person issuing a power of attorney can revoke power of attorney or such, with the exception of an irrevocable power of Attorney, which cannot be lifted until it expires or can be cancelled only in the cases provided for in the power of attorney. To get information about a registered Attorney in the registry cancelled powers of Attorney 24 hours a day on the site of the Federal Chamber of notaries need to enter the date and registration number of the power of attorney. Also, the site provides information as to the subject of pledge and on the pledgor. In this article, we define effectiveness making notaries required information in the register of notarial acts and the scope of the information received.

Keywords: The power of attorney, the notarial certificate of the power of attorney, Uniform information system of a notariate, the registry of notarial actions, the registry of notices on the mortgage of a personal estate.





Под доверенностью понимается письменное уполномочие, которое выдается одним лицом другому лицу для представительства перед третьими лицами (п. 1 ст. 185 ГК РФ) [2].

С 1 июля 2014 года Федеральным законом от 21.12.2013 N 379-ФЗ текст «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» был дополнен главой VII.1, регламентирующей порядок функционирования Единой информационной системы нотариата (ЕИС). Эта информационная система предназначена для комплексной автоматизации процессов сбора, обработки сведений о нотариальной деятельности и обеспечения всех видов информационного взаимодействия (обмена) (ст. 34.1) [3].

Единая информационная система нотариата включает в себя ведущиеся в электронной форме реестры:

- 1) нотариальных действий;
- 2) наследственных дел;
- 3) уведомлений о залоге имущества, не относящегося к недвижимым вещам (далее - реестр уведомлений о залоге движимого имущества).

Реестр нотариальных действий ЕИС предназначен для ведения унифицированной в пределах Российской Федерации системы записей о совершенных нотариальных действиях и их централизованного хранения.

Внесение в реестр нотариальных действий ЕИС сведений о совершенных нотариальных действиях в соответствии с Основами осуществляют: 1) нотариусы; 2) работники нотариальной палаты субъекта Российской Федерации, уполномоченные на внесение сведений в реестр нотариальных действий ЕИС; 3) работники Федеральной нотариальной палаты, уполномоченные на внесение сведений в реестр нотариальных действий ЕИС.

Порядок ведения реестров ЕИС нотариата, в том числе Реестра нотариальных действий и порядок внесения сведений в них установлен Приказом Минюста России от 17.06.2014 № 129 «Об утверждении Порядка ведения реестров единой информационной системы нотариата» [5].

Оператор ЕИС обеспечивает с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет любому лицу без взимания платы ежедневно и круглосуточно свободный доступ к сведениям и поиск сведений, установленных частью первой статьи 34.4 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате».

Данная статья гласит о том, что Федеральная нотариальная палата обеспечивает с использованием информационно-

телекоммуникационной сети «Интернет» ежедневно и круглосуточно свободный и прямой доступ неограниченного круга лиц без взимания платы к следующим сведениям, содержащимся в единой информационной системе нотариата:

1) сведения об отмене доверенности, в том числе сведения о лице, удостоверившем доверенность, дата удостоверения доверенности, ее регистрационный номер в реестре нотариальных действий единой информационной системы нотариата, дата и время внесения сведений об отмене доверенности в этот реестр нотариальных действий;

2) сведения реестра уведомлений о залоге движимого имущества:

- а) регистрационный номер уведомления о залоге движимого имущества;
- б) наименование, дата заключения и номер договора залога или иной сделки, на основании которой или вследствие совершения которой возникает залог (при наличии в реестре таких сведений);
- в) описание предмета залога, в том числе цифровое, буквенное обозначения предмета залога или их комбинация (при наличии в реестре таких сведений);
- г) информация о залогодателе и залогодержателе:

для физического лица - фамилия, имя и (если имеется) отчество буквами русского алфавита и (при наличии в реестре таких сведений) буквами латинского алфавита, а также дата рождения, субъект Российской Федерации, в котором проживает лицо (для лица, проживающего на территории Российской Федерации), серия и номер паспорта или данные иного документа, удостоверяющего личность;

для юридического лица - полное наименование буквами русского алфавита и (при наличии в реестре таких сведений) буквами латинского алфавита, идентификационный номер налогоплательщика, а также для юридического лица, зарегистрированного в соответствии с законодательством Российской Федерации, государственный регистрационный номер в едином государственном реестре юридических лиц, для иного юридического лица - страна регистрации (за исключением международных организаций, имеющих права юридических лиц) и (при наличии) регистрационный номер [3].

Федеральной нотариальной палатой должна обеспечиваться возможность поиска сведений в реестре уведомлений о залоге движимого имущества по таким данным, как фамилия, имя, отчество залогодателя - физического лица, наименование залогодателя - юридического лица,

регистрационный номер уведомления о залоге движимого имущества, идентифицирующие предмет залога цифровое, буквенное обозначения или их комбинация, в том числе идентификационный номер транспортного средства (VIN). При поиске сведений по данным о залогодателе для уточнения поиска используются данные о дате рождения, серия и номер паспорта или данные иного документа, удостоверяющего личность, и данные о субъекте Российской Федерации, на территории которого проживает залогодатель - физическое лицо, а также регистрационный номер и идентификационный номер налогоплательщика залогодателя - юридического лица.

Сведения, установленные данной частью Основ, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу, опубликованному на официальном сайте оператора ЕИС, - www.notariat.ru [6].

Нотариус предоставляет сведения, содержащиеся в реестрах ЕИС, в случаях, предусмотренных частями третьей и четвертой статьи 5 Основ (сведения о совершенных нотариальных действиях) и статьей 103.7 Основ (выписка из реестра уведомлений о залоге движимого имущества).

Основанием для внесения сведений в реестр нотариальных действий ЕИС является регистрация в реестре нотариальных действий для регистрации совершенного нотариусом нотариального действия.

Основанием для внесения сведений в реестр нотариальных действий ЕИС работником нотариальной палаты субъекта Российской Федерации и работником Федеральной нотариальной палаты является представление сведений о совершенных нотариальных действиях соответственно главой местной администрации или специально уполномоченным должностным лицом местного самоуправления и должностным лицом консульского учреждения.

В ЕИС, в силу статей 37 и 38 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате», подлежит передаче информация о доверенностях, удостоверенных и отменённых руководителями и должностными лицами органов местного самоуправления, а также должностными лицами консульских учреждений Российской Федерации, в течение пяти рабочих дней со дня совершения нотариального действия для внесения таких сведений в реестр нотариальных действий единой информационной системы нотариата.

Федеральная нотариальная палата внесит такие сведения в реестр нотариальных действий единой информационной системы нотариата в течение двух рабочих дней со дня их поступления [3].

Для получения информации об интересующей зарегистрированной доверенности в реестре отменённых доверенностей в круглосуточном режиме на сайте Федеральной нотариальной палаты нужно ввести дату удостоверения доверенности, и ее реестровый номер [7].

В.А. Майборода отмечает, что наиболее существенный вектор развития обозначен в дальнейшем развитии нотариальных электронных сервисов [10].

Действующее законодательство о нотариате постоянно находится в состоянии совершенствования. Ведь именно от того, насколько профессионально и качественно будет совершено то или иное нотариальное действие, во многом будет зависеть состояние защищенности прав физических, юридических лиц и государства в целом [9].

Так, с 1 января 2017 года Федеральным законом от 03.07.2016 N 332-ФЗ пункт 1 части первой статьи 34.4 излагается в новой редакции: «Федеральная нотариальная палата обеспечивает с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ежедневно и круглосуточно свободный и прямой доступ неограниченного круга лиц без взимания платы к следующим сведениям, содержащимся в единой информационной системе нотариата: 1) сведения о доверенности (сведения о лице, удостоверившем доверенность, дате удостоверения доверенности, ее регистрационном номере в реестре нотариальных действий единой информационной системы нотариата, дате и времени внесения сведений об отмене доверенности в этот реестр в случае, если доверенность отменена);...» [1].

На основании изложенного, с 1 января 2017 года пользователям можно будет бесплатно получать в сети информацию о том, кем и когда нотариальная доверенность удостоверена, ее регистрационном номере в специальном реестре, и другие данные. Сейчас такой доступ открыт, например, к сведениям об отмене доверенности [4].

Автор полагает, что работа с указанным реестром помогает избежать рисков при оформлении сделок с лицами, выступающими представителями. Таким образом, функционирование ЕИС, безусловно, направлено на защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Система позволяет в адекватные



сроки проверить правоспособность и дееспособность лиц, обратившихся за совершением нотариальных действий, что, бесспорно, способствует соблюдению их прав. Кроме того, ЕИС делает нотариат более мобильным, предоставляющим нотариусам, независимо от территории осуществления ими деятельности, возможность проверить факт выдачи или отмены доверенности, залога движимого имущества и иные сведения, отраженные в информационной системе.

Необходимо отметить, что в нотариальной практике встречаются некоторые нюансы, которые выявляются в ходе проверок делопроизводства нотариусов. Согласно плану проверок, который утверждается на календарный год, проводятся плановые выездные проверки деятельности нотариусов. Так, при ознакомлении с результатами проверок исполнения Правил нотариального делопроизводства нотариусами, занимающимися частной практикой в Тюменской области, проведенных Управлением Минюста России по Тюменской области в январе 2016 года выявлено, что деятельность некоторых нотариусов по соблюдению Правил нотариального делопроизводства при работе с документами, оформлении документов, связанных с совершением нотариальных действий, обработке входящих, исходящих, организационно-распорядительных документов, составлении номенклатуры дел нотариуса, подготовке дел к уничто-

жению или хранению, формированию и оформлении наследственных дел, ведении и заполнении реестров (общих и специальных), признана комиссией удовлетворительной.

На этом же сайте подведен итог проверок, который изложен следующим образом: «Нотариусы Тюменской области хоть и допускают в своей работе нарушения, но выполняют свою работу добросовестно, согласно действующему законодательству» [8].

Проводя параллель между качественным, своевременным ведением делопроизводства нотариусами, и получаемой на Официальном сайте Федеральной нотариальной палаты информации об отменённых доверенностях, у пользователей, которые обратились к данному сайту, не должно возникнуть сомнений в предоставленных тем, или иным нотариусом сведениях, содержащихся в данной единой информационной системе нотариата, иначе, придется руководствоваться требованиями п. 22 Порядка ведения реестров единой информационной системы нотариата, утв. Приказом Минюста России от 17.06.2014 N 129, в котором указано, что при несоответствии сведений, содержащихся в реестре нотариальных действий, сведениям реестра для регистрации нотариальных действий, ведущегося на бумажных носителях, приоритет имеют сведения реестра, ведущегося на бумажных носителях [5].

Литература

1. Федеральный закон от 03.07.2016 N 332-ФЗ «О внесении изменений в статьи 188 и 189 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200718&fld=134&dst=100018&rnd=224476.2062170360069524&>, (дата обращения: 15.09.2016);
2. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016), URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=195958&fld=134&from=193157-0&rnd=224476.28181085505263415&>, (дата обращения: 07.09.2016);
3. «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 03.07.2016), URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200956&fld=134&from=183441-162&rnd=224476.4970664310420887&>, (дата обращения: 15.09.2016);
4. «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (с изменениями, внесенными Федеральными законами от 03.07.2016 N 332-ФЗ, N 361-ФЗ, вступают в силу с 1 января 2017 года), URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=201072&fld=134&dst=708&rnd=224476.6180552449310792&>, (дата обращения: 15.09.2016);
5. Приказ Минюста России от 17.06.2014 N 129 (ред. от 29.06.2015) «Об утверждении Порядка ведения реестров единой информационной системы нотариата» (вместе с «Порядком ведения реестров единой информационной системы нотариата», утв. решением Правления ФНП от 02.06.2014, приказом Минюста России от 17.06.2014 N 129) (Зарегистрировано в Минюсте России 18.06.2014 N 32716), URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164438/, (дата обращения: 07.09.2016);
6. Официальный сайт Федеральной нотариальной палаты, URL: <https://notariat.ru/fnp/>, (дата обращения: 15.09.2016);;
7. Официальный сайт Федеральной нотариальной палаты, Реестр отменённых доверенностей, URL: <http://reestr-dover.ru/>, (дата обращения: 15.09.2016);;



8. Официальный сайт Минюста РФ по Тюменской области, URL: <http://to72.minjust.ru/ru/o-poryadke-provedeniya-i-problemah-proverok-ispolneniya-pravil-notarialnogo-deloproizvodstva>, (дата обращения: 15.09.2016);
9. Егорова М.Е. Совершенствование законодательства о нотариате: обзор последних изменений и дополнений // «Нотариус».— 2015.— N 4.— Из информационного банка «Юридическая пресса», URL: <http://отрасли-права.рф/article/14888>, (дата обращения: 15.09.2016);
10. Майборода В.А. Планирование территориального размещения нотариальной конторы // «Нотариус».—2016.—N 1.— Из информационного банка «Юридическая пресса», URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=7234>, (дата обращения: 15.09.2016).

ШИК Ольга Юрьевна, Магистрант кафедры гражданского и семейного права Института государства и права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет». 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38. E-mail: shik.olenka@yandex.ru.

SHIK Olga Yuryevna, The Undergraduate of the Department of Civil and Family Law, Institute of State and Law of the Federal State Budget Institution of Higher Professional Education «Tyumen State University». 625000, Tyumen, st. Lenin, 38. E-mail: shik.olenka@yandex.ru.

САВЧЕНКО Светлана Антоновна, профессор кафедры гражданского права и процесса Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, доцент. 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38. E-mail: prepod72@bk.ru

SAVCHENKO Svetlana Antonovna, professor, Chair of Civil Law and Procedure, Tyumen State University, Doctor of Juridical Science, docent. 625003, Tyumen, Lenina Street, 38. E-mail: prepod72@bk.ru



Семенов Я. И.

ОСОБЕННОСТИ ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА ПРИЧИНЕННОГО ИСТОЧНИКОМ ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ

Semenov Y. I.

FEATURES COMPENSATION FOR HARM CAUSED BY A SOURCE OF INCREASED DANGER

Данная статья посвящена анализу правоотношений возникающих из причинения вреда источниками повышенной опасности или деятельности создающей повышенную опасность.

В статье также рассматриваются вопросы, связанные с определением признаков источников повышенной опасности и деятельности создающей повышенную опасность, а также условий при которых наступает ответственность за причиненный вред.

Исходя из анализа, автор дает рекомендации по изменению современного гражданского законодательства Российской Федерации, и в первую очередь внесению изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации.

Отдельно в статье рассматривается вопрос связанный с условиями привлечения к ответственности владельцев источников повышенной опасности в зависимости от проявления свойств объекта обуславливающих его повышенную опасность.

Ключевые слова: источник повышенной опасности, вред, алеаторный вред, деятельность создающая повышенную опасность.

This article analyzes the legal relations arising out of harm sources of increased danger or activity creates increased risk.

The article also addresses issues related to the definition of signs of high-risk sources and activity creates increased risk, as well as the conditions under which the liability for damages.

Based on the analysis, the author makes recommendations for change in the modern civil legislation of the Russian Federation, and the first amendment to the Civil Code of the Russian Federation.

Separately, in the article the question related to the terms of liability of owners of sources of increased danger of attracting depending on display properties of an object causing its increased danger.

Keywords: source of increased danger, harm, damage aleatory, activity creates increased risk.

О сложности и неоднозначности проблемы ответственности за вред, причиненный действием источника повышенной опасности, свидетельствуют многочисленные диссертационные и монографические работы, журнальные статьи.

В Российском Гражданском законодательстве термин источник повышенной опасности появился в Гражданского кодекса РСФСР 1922 года, и с того времени неизменно находит отражение в Гражданском законодательстве разных периодов. Исключением не стал и Граждан-

ский кодекс РФ, в ст. 1079 части второй, которого закреплена ответственность владельцев источника повышенной опасности.

Но с момента своего появления в законодательстве термин источник повышенной опасности не имел четкого определения и перечня объектов гражданского права относящихся к данной категории, что в свою очередь создавало и создает определенные сложности с применением данной нормы права. Не вносят ясности в данном вопросе и Постановления Верховного Суда.



Попытки осмысления и формулирования понятия источника повышенной опасности в разные периоды времени предпринимали ведущие цивилисты. Так О.А. Красавчиков понимал под источниками повышенной опасности «предметы материального мира (преимущественно орудия и средства производства), обладающие особыми специфическими качествами и количественными состояниями, в силу которых владение (пользование, создание, хранение, транспортировка и т.д.) ими в определенных условиях времени и пространства связано с повышенной опасностью (объективной возможностью умаления личных или имущественных благ)¹. Из данного определения видно, что О.А. Красавчиков придерживался точки зрения, что источниками повышенной опасности являются конкретные предметы материального мира, обладающие специфическими свойствами, создающими высокую вероятность причинения вреда окружающим в силу не возможности полностью их контролировать человеком. Такой же точки зрения придерживался А. А. Собчак

А.П. Сергеев придерживается точки зрения, что возможно «определять источник повышенной опасности и через понятие деятельности, и через понятие объекта, при условии, что в обоих случаях указанные понятия взаимосвязаны»². Данная точка зрения наиболее точно соответствует ст. 1079 ГК РФ, в которой говорится что юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности³.

Содержание ст. 1079 ГК РФ прямо указывает на то, что источником повышенной опасности может выступать как материальный объект, так и деятельность.

Законодатель вполне резонно предусмотрел ответственность за вред причиненный деятельностью представляющей повышенную опасность, так как отдельные виды деятельности при современной степени развития науки и техники не позволяют полностью контролировать процесс ее осуществления.

Законодатель в ст. 1079 ГК РФ включил краткий перечень источников повышенной опасности, к которым он отнес «использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.»⁴.

Из данной формулировки следует, что перечень не является исчерпывающим и предполагает применение данной нормы к другим вещам и видам деятельности. В связи, с чем и возникают спорные моменты и сложности право применения.

В этом направлении и ведутся основные научные разработки, т.е. большинство авторов изучают понятие и классификацию источников повышенной опасности, но не уделяют внимания основаниям возникновения ответственности по данному основанию. С моей точки зрения вопрос основания возникновения ответственности является недостаточно разработанным и требует пристального изучения.

Привлекать владельца источника повышенной опасности к ответственности за сам факт использования источника повышенной опасности, которым был причинен вред по моему мнению не обоснованно, поскольку не принимается во внимание тот факт, что суть возникновения данной формы ответственности является проявление таких свойств вещей или видов деятельности, которые не поддаются полному контролю человеком при их использовании⁵.

В связи с чем ответственность, по моему мнению, должна возникать только при проявлении свойств вещи или вида деятельности, которые человек не может полностью контролировать, но осуществляя их использование, берет на себя риск возможности проявления этих свойств.

Использование вещи или осуществление деятельности имеющих свойства, при современном техническом уровне, в полной мере не подконтрольные человеку должно предполагать наступление ответственности только при проявления этих не благоприятных свойств и соответственно за вред возникший в результате их проявления.

Согласимся с мнением Гришина Д.А., что при разработке проектов нормативно-правовых актов, с точки зрения законодательной техники, не всегда максимально используются имеющиеся приемы и методы, а как следствие при правоприменении возникают проблемы⁶.

На основании всего выше сказанного я предлагаю применять термин алеаторный вред, который предполагает что наступление вреда обусловлено риском вытекающим из не подконтрольности человеку, при современном техническом уровне, отдельных видов вещей и видов деятельности.



Данный подход внесет определенную справедливость в отношения по возмещению вреда причиненного источниками повышенной опасности, так как ответственность будет возникать только при

проявлении тех свойств вещи или деятельности которые обуславливают их повышенную опасность а не за сам факт причинения вреда этой вещью или деятельностью.

Литература

- 1 Красавчиков О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. — М., — 1966. — С. 13.
- 2 Гражданское право. Часть 2 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. — М., — 1997. — С. 733.
- 3 Собрании законодательства Российской Федерации — 1996. — N 5 — ст. 410
- 4 Собрании законодательства Российской Федерации — 1996. — N 5 — ст. 410
- 5 Семенов Я.И. Правовая природа оснований привлечения к ответственности за вред причиненный источником повышенной опасности // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. — 2014. — № 3. — С. 247.
- 6 Гришин, Д. А. Вопросы законодательной и юридической техники закрепления норм уголовного закона в сфере освобождения от уголовной ответственности при деятельном раскаянии/Д. А. Гришин//Среднерусский вестник общественных наук. -2014. -№ 3. -С. 150-156

СЕМЕНОВ Ярослав Игоревич, кандидат юридических наук, доцент кафедры частного права Уральского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации. 620990 г. Екатеринбург, ул.8 Марта, д. 66. E-mail: 160682@gmail.com

SEMENOV Yaroslav Igorevich, Ph.D., Associate Professor, Department of Private Law of the Ural Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. 620990, Ekaterinburg, 8 March str., build 66. E-mail: 160682@gmail.com



Полич С. Б.

ВОССТАНОВЛЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, СУЩЕСТВОВАВШЕГО ДО НАРУШЕНИЯ ПРАВА, КАК ОБЩАЯ МЕРА ЗАЩИТЫ ПРАВ

Polic S. B.

RESTORATION OF THE SITUATION THAT EXISTED BEFORE THE VIOLATION OF THE RIGHTS AS A MEASURE OF GENERAL PROTECTION OF THE RIGHTS

В статье рассматривается квалификационная составляющая одного из предусмотренных действующим гражданским законодательством способа защиты гражданских прав – восстановление положения, существовавшего до нарушения права, данный способ защиты исследуется в сравнительно-историческом аспекте, обосновывается тезис, что судебная практика de-facto квалифицирует восстановление положения, существовавшего до нарушения права как общую меру защиты прав (правило), равно как и способ защиты гражданских прав (исключение).

Ключевые слова: общие меры защиты прав, восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как общая мера защиты прав, способы защиты гражданских прав.

The article deals with the qualification component of one of the stipulated by the civil legislation of the method of protection of civil rights - the restoration of the situation that existed before the violation of law, this method of protection is investigated in comparative historical perspective, substantiates the thesis that the judicial practice of de-facto qualifies restore the situation that existed before the breach rights as a general measure of protection of rights (rule), as well as a way of protecting civil rights (the exception).

Keywords: general rights protection measures, restoring the situation that existed before the violation of law, as a general measure of protection of the rights, methods of protection of civil rights.

В системе способов защиты гражданских прав, перечисленных в статье 12 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее по тексту статьи используется аббревиатура ГК РФ), следует обозначить имеющие сравнительно «свежую» этимологию: восстановление положения, существовавшего до нарушения права.

Данное утверждение основано на историческом и системном анализе положений гражданского и процессуального законодательства русского, советского и российского периодов.

Сам по себе перечень способов защиты гражданских прав был обозначен в советском гражданском законодательстве только в шестидесятых годах прошлого столетия, и таким законодательным актом стали Основы гражданского законо-

дательства Союза ССР и союзных республик от 08.12.1961 года.

В этом перечне и «появился» такой способ защиты как восстановление положения, существовавшего до нарушения права, что впоследствии (уже в 1964 году) привело к законодательному закреплению восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и в Гражданском кодексе РСФСР.

Однако заметим, что некоторые способы защиты прав (возмещение вреда, взыскание убытков, самозащита права и другие) были известны русскому гражданскому и процессуальному законодательству XIX-XX веков.

В знаменитом учебнике «Русское гражданское право» Д.И. Мейера мы находим, одновременно принося извинения за высказанную не общепринятую в со-





временном праве терминологию, так называемые «материальные способы защиты», в том числе, самозащита, право удержания (*jus retentionis*), самовольное установление права залога, самоличное осуществление права залога, и «процессуальные способы защиты», а именно: учения об иске, возражении, доказательствах, судебном решении и тому подобном,... (1, с. 303).

В современной цивилистике такому способу защиты гражданских прав как восстановление положения, существовавшего до нарушения права, уделено незначительное внимание.

Немногочисленные работы по обозначенной тематике посвящены либо к обоснованию позиции об отнесении восстановления положения, существовавшего до нарушения права, непосредственно к самостоятельному способу защиты гражданских прав (2, с. 36-41), либо, напротив, к обоснованию невозможности квалификации восстановления положения, существовавшего до нарушения права, в качестве самостоятельного способа защиты.... (3, с. 1-5)

Позволим в рамках настоящей статьи попытаться ответить на вопрос, является ли восстановление положения, существовавшего до нарушения права исключительно способом защиты гражданских прав, либо эта правовая конструкция может быть квалифицирована как «общая мера защиты прав»?

В юридической литературе последнего времени сформулирована позиция, что восстановление положения, существовавшего до нарушения права, относится к универсальным способам защиты гражданских прав.

«В гражданском законодательстве можно выделить два уровня регулирования способов защиты гражданских прав. Первый уровень регулирования заключается в определении таких способов защиты, которые носят *универсальный характер* и могут быть определены для защиты, как правило, любого субъективного гражданского права. Такие способы защиты установлены ст. 12 ГК РФ. К их числу относятся: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право и создающих угрозу его нарушения; признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправ-

ления; самозащита права, присуждение к исполнению обязанности в натуре; возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда; прекращение и изменение правоотношения; неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону. Указанный перечень, включающий в себя одиннадцать способов защиты гражданских прав, не является исчерпывающим. В случае нарушения гражданских прав могут быть использованы и иные способы защиты, предусмотрены законом» (4, с. 776-777).

Как видим, В.В. Витрянский (автор главы У111 книги 1 «Договорное право») наряду с тем, что квалифицирует восстановление положения, существовавшего до нарушения права, способом защиты, имеющим универсальный характер, одновременно рассматривает этот способ защиты гражданских прав (да простят нас за такую интерпретацию) как упомянутый в современном гражданском законодательстве.

Далее, В.В. Витрянским дается терминологическая характеристика способов защиты гражданских прав: «предусмотренные законодательством средства, с помощью которых могут быть достигнуты пресечение, предотвращение, устранение нарушений права, его восстановление и (или) компенсация потерь, вызванных нарушением права» (5, с. 776).

В целом, присоединяясь к указанной дефиниции, лишь заметим, что она более всего «тяготеет» по содержательному смыслу к способам защиты прав, но не к способам защиты гражданских прав.

Другими авторами высказано мнение, что «данный способ предполагает возможность его конкретизации в последующих законодательных предписаниях, т.е. возможность специального правового регулирования.

В то же время этот способ защиты может быть применен и в отсутствие дополнительной конкретизации в виде четко обозначенной в нормах права формулы иска для конкретной ситуации. Иными словами, данный способ вполне обоснованно восполняет возможный пробел правового регулирования» (6, с. 124).

Как видим О.Г. Ломидзе, Э.Ю. Ломидзе, также определяют этот предусмотренный гражданским законодательством способ защиты гражданских прав в качестве «универсального средства», а для некоторых конкретных ситуаций даже *de-facto* квалифицируют восстановление положения, существовавшего до наруше-

ния права, как «некую аналогию закона».

Возьмем на себя смелость заметить, что подобная трактовка этого способа защиты просто приводит к терминологической путанице: фактическому отождествлению разных способов защиты прав, предусмотренных действующим гражданским законодательством.

Однако как способ защиты гражданских прав соответствии с действующей редакцией ГК РФ: восстановление положения, существовавшего до нарушения права, так и способы защиты вещных прав: *rei vindicatio* и *actio negatoria* всегда являлись и являются самостоятельными и разнородными.

Соответственно, не совсем понятны квалификационные критерии научного деления, предлагаемого О.Г. Ломидзе, Э.Ю. Ломидзе, на:

«Способы, направленные на восстановление положения, существовавшего до нарушения права, могут быть разделены на 1) способы, призванные преодолеть утрату правообладателем возможности пользоваться определенным материальным благом (объектом права); 2) способы, призванные устранить препятствия для правообладателя, не утратившего возможность пользоваться объектом права» (7, с. 124).

А в самом делении способов защиты гражданских прав «прослеживаются» известные, как было ранее упомянуто, римскому частному праву *rei vindicatio* и *actio negatoria*.

Не преследуя в рамках настоящей статьи целей серьезной доктринальной критики цитируемых выше авторов, позволим лишь заметить, что рассмотрение восстановления положения, существовавшего до нарушения права исключительно сквозь призму некоторых иных способов защиты гражданских прав, скажем: *rei vindication*, *actio negatoria*, (или сличение с иными способами защиты), не решает задачу «уяснения» данной правовой конструкции.

По крайней мере, из гражданского законодательства (советского и российского периодов) следует, что виндикационный и негаторный иски, равно восстановление положения, существовавшего до нарушения права, «признавались и признаются» способами защиты гражданских прав.

Позволим обосновать немного иной подход в определении квалификационной составляющей данного способа защиты прав.

В целях обоснования предлагаемого подхода в вопросе правовой квалифика-

ции восстановления положения, существовавшего до нарушения права, прежде всего, обратимся к классической цивилистике и русскому гражданскому и процессуальному законодательству XIX-XX веков.

«Государство берет право под свою охрану и всякими мерами, могущими привести к желаемой цели, защищает обладателя права от нарушения его: органы власти государственной – судебной и исполнительной – призваны оказывать защиту пострадавшему от правонарушения. Только по исключению, когда помощь со стороны государства может явиться слишком поздно, допускается защита права самим его обладателем. Соответственно этому говорят о самозащите и о судебной защите прав» (8, с. 301).

Нетрудно заметить, что Д.И. Мейером «разделялись» понятия защиты гражданских прав и судебной защиты прав.

Процитируем известного ученого-цивилиста далее. «Обращаясь к судебной защите прав, надо заметить, что в область гражданского права этот вопрос не входит: учения об иске, возражении, доказательствах, судебном решении и тому подобном, как со стороны внутренней, материальной, так и внешней, формальной, излагаются в науке гражданского процесса (курсив автора статьи); там исследуется вопрос о судебном осуществлении гражданских прав. Естественно, что может подлежать рассмотрению в гражданском праве, – это вопрос о гражданских правах в судебном их осуществлении, т. е. о влиянии процесса на материальное право. Отдельные судебно-гражданские действия могут оказывать крайне разное влияние на сферу материального права; к таковым действиям относятся: предъявление иска, извещение ответчика, возражение, доказывание, мировая сделка, судебное решение и исполнение решения» (9, с. 303).

А теперь обратимся к Своду Законов Российской Империи.

«Каждый иметь право, въ случаѣ неисполненія по договорамъ и обязательствамъ, а также в случаѣ обидъ, ущербовъ и убытковъ, искать удовлетворенія и вознагражденія посредствомъ суда»» (10, с.75).

Как представляется, поскольку русское законодательство не «знало» градации на так называемые «материальные и процессуальные законы», то, соответственно, сложно оценить, являлись ли перечисленные способы защиты прав (возмещение имущественного вреда и





взыскание убытков) конструкциями гражданского права либо конструкциями гражданского процессуального права.

Между тем, доктрина русского гражданского права «знала» деление способов защиты гражданских прав на так называемые «материальные» (самозащита права) и «процессуальные» (судебная защита прав). Подобный вывод позволяем констатировать исходя из ряда учебников по гражданскому праву периода XIX-XX веков, авторами которых были известные русские ученые-цивилисты (Г.П. Победоносцев, Д.И. Мейер, Г.Ф. Шершеневич).

Если обратиться к Гражданскому кодексу РСФСР 1922 года, то в нем вообще не было перечисления способов защиты гражданских прав, а статья 2 ГК РСФСР 1922 года гласила «Споры о праве гражданском разрешаются в судебном порядке. Отказ от права обращения к суду недействителен».

И как уже ранее упоминалось, перечисление способов защиты гражданских прав впервые появилось в Основых гражданском законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 года, а затем и Гражданском кодексе РСФСР 1964 года.

В этих законодательных актах впервые и появился обозначенный способ защиты гражданских прав – восстановление положения, существовавшего до нарушения права, который, да простит нас за смелость законодатель за такое высказывание, как нам представляется, «плавно перекочевал» в ГК РФ 1994 года.

Здесь отметим, что формулировка «восстановление положения, существовавшего до нарушения права и пресечение действий, нарушающих право и создающих угрозу его нарушения», на наш взгляд, наиболее емко квалифицирует само по себе правовое понятие способы защиты прав.

Вместе с тем, как ранее было сказано, целью настоящей статьи является вопрос о возможности отнесения восстановлению положения, существовавшего до нарушения права непосредственно к способам защиты гражданских прав, но отнюдь не изучение правовых категорий теории права.

Ранее автором этой статьи со ссылкой на правоприменительные акты современного периода утверждалось, что, несмотря на его регламентацию в действующем гражданском законодательстве, этот способ защиты почему-то не используется судами в качестве самостоятельного (отдельного) способа защиты именно гражданских прав. Хотя обращающиеся за защитой своих нарушенных прав участники

имущественных отношений нередко обозначают этот способ в формуле иска, суды очень часто квалифицируют отношения сторон иными предусмотренными действующим гражданским законодательством способами защиты гражданских прав. В тех же ситуациях, когда этот способ (очень редко) «избирается» судами в качестве надлежащего способа защиты, правоотношения сторон имеют публичную природу.

Из изложенного напрашиваются два логичных вывода.

Первый вывод, «появление» восстановления положения, существовавшего до нарушения права в числе способов защиты гражданских прав и регламентация этой правовой конструкции в Основных гражданском законодательства 1961 года, а также в ГК РСФСР 1964 года, позволим утверждать, «объективная составляющая периода советского гражданского законодательства».

В обозначенный период, в отсутствие «объективной возможности» перечислить признаваемые цивилистической доктриной все возможные способы защиты гражданских прав, законодатель «пошел по пути» обозначения некоего общего способа, или общей меры защиты. Эта правовая конструкция получила общее наименование «восстановление положения, существовавшего до нарушения права, пресечение действий, нарушающих право, или создающих угрозу его нарушения».

Представляется, что данный вывод «объективно» подтверждает один из судебных актов «канувшего в лету» Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее по тексту статьи используется аббревиатура ВАС РФ).

Так, в одном из дел, рассмотрев спор между одним индивидуальным предпринимателем (истец) с иным индивидуальным предпринимателем (ответчик), а именно (дословно) произвести текущий ремонт в помещениях магазина; восстановить отопительную систему; восстановить централизованное водоснабжение; наладить горячее водоснабжение; убрать все перегородки, не предусмотренные техническими условиями; восстановить административное помещение согласно документации (техническому паспорту) магазина, ВАС РФ сформулировал следующее.

«Суды трех инстанций квалифицировали отношения сторон как возникшие из причинения вреда и с учетом того, что стороны по делу являются субъектами права общей собственности на один и тот

же объект недвижимости, не признали второго ее участника причинителем вреда....

Однако, учитывая характер нарушения права собственности истца, его интерес в восстановлении здания в пригодное для осуществления предпринимательской деятельности состояние, измененное в результате незаконного распоряжения им ответчиком, последствием чего явилось ухудшение качественных характеристик объекта, судам следовало рассмотреть заявленное требование как иск о восстановлении положения, существовавшего до нарушения права. Эта мера защиты установлена статьей 12 ГК РФ и специальна в отсутствие в законе иных специальных норм, призванных регулировать отношения между сособственниками, восстановить право собственности истца, нарушенное недобросовестным поведением другого участника общей долевой собственности, распорядившееся имуществом без его согласия.

Указанный подход соответствует положениям статьи 1 ГК РФ, определяющей следующие основные начала гражданского законодательства: признание равенства участников регулируемых отношений, неприкосновенность собственности, свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав, их судебная защита (пункт 1 статьи 1 ГК РФ) – (Постановление Президиума ВАС РФ от 25.10.2011 № 5910/11).

Как видим, вышестоящая инстанция системы арбитражных судов (имела место в Российской Федерации с 1992 по 2014 годы) *de-facto* квалифицировала восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как *общую меру защиты прав*.

Позволим с большим удовлетворением поддержать высказанную в свое время высшей инстанцией системы арбитражных судов позицию, «присовокупив» в поддержку ее доводов ранее обозначенную классификацию способов защиты гражданских прав, предложенную В.В. Витрянским.

«Дело в том, что все известные способы защиты предназначены для обслуживания *определенных видов* гражданских прав и непригодны для универсального применения. Что же касается универсальных способов защиты гражданских прав, то сфера их применения также может быть отграничена однако такие ограничения допустимы не применительно к видам субъективных гражданских прав, а

в зависимости от существа правоотношений, самого способа защиты или субъекта гражданского права, исключаяющих возможность применения того или иного способа защиты» (11, с. 776).

И, наконец, второй вывод.

Исследование правовой конструкции «восстановление положения, существовавшего до нарушения права» цивилистами полезно, однако «не гражданское право заимствует свой характер от гражданского процесса, а напротив гражданский процесс строится применительно к характеру охраняемых им норм. Таким образом, мы видим, что в жизни невольно и, может быть бессознательно, устанавливается противоположение частного и общественного. Наука не должна пренебрегать этой житейской точкой зрения, если она не может предложить взамен более верного и точного взгляда» (12, с. 11)

«Первою научной системой мы обязаны римским юристам: *Omne jus, quo utimur, говорит Гай, vel ad personas, vel ad res, vel ad actions pertinent*», так что система права представляет три отдела: *personae, res, actiones*» (13, с. 53)

А коли эта система, общеизвестно, «не знала» деления права на так называемое «материальное право и процессуальное право», то правовая категория «восстановление положения, существовавшего до нарушения права» может быть «использована» как частным правом, так и публичным правом.

De-facto само по себе правовое понятие «восстановление положения, существовавшего до нарушения права» по своему терминологическому содержанию более всего «тяготеет» к публичному праву, и менее всего «применяется» в частном праве.

Здесь ради справедливости заметим, что «восстановление положения, существовавшего до нарушения права» - способ, «удобный» для достижения целей защиты практически любого нарушенного и оспариваемого права.

Поэтому, полагаем, правовую конструкцию «восстановление положения, существовавшего до нарушения права», прежде всего, надлежит исследовать с позиции общей теории права.

Далее, возьмем на себя смелость интерпретировать цитируемое ранее высказывание Д.И.Мейера следующим образом: *судебная защита прав не является областью частного права*

Тем не менее, как было уже ранее сказано в гражданском законодательстве советского, равно российского периодов в кодифицированных нормативных актах



(скажем ГК РСФСР 1964 года, ГК РФ 1994 года) последовательно обозначались и обозначены именно способы защиты гражданских прав.

Полагаем, что в настоящий период развития права в Российской Федерации в предмет частного права могут быть отнесены лишь некоторые способы защиты гражданских прав, предусмотренные действующим гражданским законодательством. Такими способами, позволим утверждать, являются: возмещение убытков, взыскание неустойки, возмещение имущественных потерь, возмещение морального вреда.... И заметим, что это далеко исчерпывающий перечень.

Подобный вывод следует из несложного обоснования, что эти способы защиты могут применяться участниками гражданских отношений без обращения к принудительной судебной защите.

Отдельно отметим, что социальные и имущественные отношения индивидов со временем в любом обществе объективно меняются. Потому способы, которые признавались русской цивилистической доктриной в качестве способов защиты гражданских прав (например, самозащита права), согласно современным реалиям являются способами защиты не только частных прав, но и публичных прав.

Вместе с тем, право удержания (*ius retentionis*), самовольное установление права залога, самоличное осуществление права залога, регламентированные русской цивилистической доктриной, вполне могут применяться в современном имущественном обороте его участниками.

Поскольку «восстановление положения, существовавшего до нарушения права» в строгом смысле не является способом защиты гражданских прав, то это и

привело, как нам представляется, к «равнодушному отношению» цивилистов к исследованию этого способа защиты прав.

Анализ судебной практики применения этого способа защиты прав показывает, что восстановление положения, существовавшего до нарушения права, *de facto* является общей мерой защиты прав (представляется, как правило), равно как и способом защиты гражданских прав (представляется, что только в качестве исключения).

Резюмируем: правовая конструкция «восстановление положения, существовавшего до нарушения права» является ни чем иным как **общей мерой защиты прав**.

Некоторые иные конкретизированные и перечисленные в статье 12 ГК РФ способы защиты, скажем, признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки, признание недействительным решения собрания, присуждение к исполнению обязанности в натуре... (также не исчерпывающий перечень), в свою очередь, могут быть реализованы только посредством обращения к принудительной судебной защите.

И в отношении таких способов защиты, видимо, более верным, было бы изучение этих категорий с позиций гражданского процессуального права....

Впрочем, сказанное в двух последних абзацах про так называемые, еще раз приносим извинения за терминологию, «процессуальные способы защиты прав» не является задачей исследования в настоящей статье, а может стать предметом дополнительного научного и практического изучения.



Литература

1. Мейер, Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейер. - М., Статут. - 2000. - 829 с.
2. Кузнецова, О.А. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих права, как цели и способы защиты гражданских прав / О.А. Кузнецова // Юридическая наука и правоохранительная практика. - 2013. - № 3(25). - С. 36-41.
3. Латыпов, Д.Н., Акинфиева, В.В.. Соотношение способов и целей защиты гражданских прав / Д.Н. Латыпов, В.В. Акинфиева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2013. - №4(22). - С. 1-5
4. Брагинский, М.И., Витрянский, В.В. Договорное право. Книга первая. Общие положения. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. - М : Статут. - 2005. - 840 с.
5. Брагинский, М.И., Витрянский, В.В. Договорное право. Книга первая. Общие положения. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. - М : Статут. - 2005. - 840 с..
6. Ломидзе, О.Г., Ломидзе Э.О. Негаторный иск и восстановление положения, существовавшего до нарушения права./ О.Г. Ломидзе, Э.О. Ломидзе// Закон. - 2011. - № 8(август). - 123-134. с.
7. Ломидзе, О.Г., Ломидзе Э.О. Негаторный иск и восстановление положения, существовавшего до нарушения права./ О.Г. Ломидзе, Э.О. Ломидзе// Закон. - 2011. - № 8(август). - 123-134 с..

8. Мейер, Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейер.- М., Статут 2000.- 829 с.
9. Мейер, Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейер.- М., Статут 2000.- 829 с.
10. Сводъ Законовъ Россійской империи. Законы гражданские. Томъ десятый. Часть 1. – Спб. – 1857. – ст. 525, 384 с.
11. Брагинский, М.И., Витрянский, В.В. Договорное право. Книга первая. Общие положения. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. - М : Статут. – 2005. – 840 с.
12. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М.: - Спарк. – 1995. – 555 с.
13. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М.: - Спарк. – 1995. – 555 с.

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

POLIC Svetlana Bayramovna, 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





УДК 347.9.03 + 342.9.03

Северюгин В. Е., Герасимова Н. Н.

ПРИКАЗНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В РАМКАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Sevrjugin V. E., Gerasimova N. N.

WRIT PROCEEDING IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

В статье обосновывается целесообразность внесенных изменений в Кодекс административного судопроизводства РФ, связанных с упрощенной формой производства в виде судебного приказа по делам о взыскании обязательных платежей и санкций. До 05 апреля 2016 г. все административные дела данной категории возбуждались посредством предъявления административного искового заявления и предполагали осуществление полного судебного разбирательства по делу. В то время как большинство требований административного искового заявления содержало взыскание небольшой денежной суммы при отсутствии фактического спора о праве, но требовалось проведение развернутого судебного разбирательства. Авторами рассматриваются некоторые аспекты правоприменения новой главы 11.1 Кодекса административного судопроизводства РФ «Судебный приказ», направленных на совершенствование нормативного регулирования правоотношений, возникающих при рассмотрении и разрешении административных дел о взыскании небольших денежных сумм путем выдачи судебного приказа в рамках административного судопроизводства. Основной функцией введения приказного производства является, прежде всего, существенное сокращение времени рассмотрения административного дела судьей в связи с его освобождением от выполнения некоторых процессуальных действий, а также уменьшение нагрузки на судью, освобождения сторон от явки в суд, несения определенных судебных расходов и другое.

Ключевые слова: административное судопроизводство, упрощенное производство, судебный приказ, административное исковое заявление, взыскание обязательных платежей и санкций.

The article substantiates the expediency of the amendments to the Code of administrative procedure of the Russian Federation, associated with a simplified form of production in the form of a writ for the recovery of compulsory payments and sanctions. Until 05 April 2016 all administrative cases of this category were initiated by the presentation of an administrative claim and suggested the implementation of a full trial in the case. While most of the administrative requirements of the statement of claim contained a collection of small monetary amount in the absence of an actual dispute about the law, but was required undertake a detailed trial. The authors consider some aspects of the enforcement of a new Chapter 11.1 Code of administrative procedure of the Russian Federation «Court order» aimed at improving legal regulation of relations arising in the consideration and resolution of administrative cases for the recovery of small sums of money by issuing a court order in the administrative proceedings. The main function of the introduction of the writ

66



of production is, above all, a considerable reduction of time of consideration of the administrative case by the judge in connection with his waiver of certain procedural actions, and also reducing the burden on the judge, the release party of court appearances, incurring certain legal fees and more.

Keywords: *administrative proceedings, summary proceedings, court order, administrative claim, the recovery of compulsory payments and sanctions.*

Согласно ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства¹. В отличие от других видов административное судопроизводство в России возникло сравнительно недавно в связи с принятием 08 марта 2015 года Кодекса административного судопроизводства РФ, вступившего в законную силу с 15 сентября 2015 г. (далее по тексту КАС РФ)².

Основные задачи административного судопроизводства находят свое отражение в ст. 3 КАС РФ обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Таким образом, законодателем выделены два важных принципа. Во-первых, это правильность рассмотрения и разрешения административных дел, т.е. правильное применение норм материально- и процессуального права. Во-вторых, своевременность рассмотрения и разрешения административных дел, т.е. в установленные законом минимально возможные сроки вынесения окончательного судебного акта.

Нормами КАС РФ установлены общие и сокращенные сроки рассмотрения административного дела. Статьей 141 КАС РФ предусмотрено, что административные дела рассматриваются и разрешаются Верховным Судом РФ до истечения трех месяцев, а другими судами до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены кодексом. По сложным административным делам срок может быть продлен председателем суда не более чем на один месяц. Необходимо отме-

тить, что в указанные сроки включает срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству.

КАС РФ установлены и иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 226 КАС РФ об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя рассматриваются судом в срок, не превышающий десяти дней со дня поступления административного искового заявления в суд.

В соответствии с ч. 2 ст. 140 КАС РФ в случаях, установленных законом, судебное разбирательство административного дела может осуществляться и без проведения судебного заседания в порядке упрощенного (письменного) производства. Одним из оснований рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства является указанные в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не превышает двадцати тысяч рублей.

В порядке упрощенного производства административные дела рассматриваются без проведения судебного разбирательства по делу. Судья единолично исследует только письменные доказательства по административному делу (включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме прокурора по делу). При рассмотрении административных дел в порядке упрощенного производства с учетом положений ст. 291 КАС РФ необходимо учитывать мнение административного ответчика относительного применения такого порядка.

Действующее гражданское процессуальное и арбитражное процессуальное законодательство при разрешении правовых споров в суде также предусматривают упрощенный порядок их рассмотрения. Так, главой 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее по тексту АПК РФ) «Рассмотрение дел в порядке упрощенного производства»³, предусмотрено упрощенное производство дел, рассматриваемых арбитражным судом по общим правилам искового производства, но с особенностями, установленными указанной главой. Дела в порядке





упрощенного производства рассматриваются судьей единолично без вызова сторон в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления искового заявления в арбитражный суд. При рассмотрении в порядке упрощенного производства дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, применяются особенности порядка рассмотрения таких категорий дел.

Главой 11 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее по тексту ГПК РФ)⁴ также установлен упрощенный, приказной порядок рассмотрения некоторых категорий дел, который предполагает выдачу судебного приказа в результате рассмотрения гражданского дела.

Исходя из современных тенденций дифференциации упрощенного производства, судебный приказ можно отнести к такому порядку рассмотрения и разрешения судебных дел. Упрощенный порядок существенно отличается от искового порядка по следующим условиям:

- законодательно установлены категории требований, по которым возможно проведение упрощенной процедуры рассмотрения дела (например, ст. 122 ГПК РФ, ст. ст. 227, 229.2 АПК РФ);

- дело рассматривается без вызова сторон, т.е. без назначения судебного разбирательства (ст. 126 ГПК РФ, ст. 229.5 АПК РФ, ст. 123.5 КАС РФ);

- заявление рассматривается в кратчайшие сроки (например, в течение пяти дней со дня поступления заявления о вынесении судебного приказа в суд (ч. 1 ст. 126 ГПК РФ, ст. 123.5 КАС РФ), в течение десяти дней (ст. 229.5 АПК РФ);

- содержание судебного приказа уже содержания судебного решения - отсутствует мотивировочная часть решения (ст. 127 ГПК РФ, ст. 229.6 АПК РФ, ст. 123.6 КАС РФ);

- предусмотрен сокращенный срок обжалования решения по делу (ч. 3 ст. 229 АПК РФ, ст. 294 КАС РФ) и срок для отмены судебного приказа судом - десятидневный срок со дня получения копии судебного приказа для его отмены судом (ст. ст. 128, 129 ГПК РФ, ст. 229.5 АПК РФ, ст. 123.5 КАС РФ); и другие.

Таким образом, по некоторым категориям дел и при соблюдении определенных условий процессуальным законодательством предусмотрен более сокращенный срок и упрощенный порядок рассмотрения дел в судах.

Частью 3 ст. 1 КАС РФ предусмотрено, что суды в порядке, предусмотренном настоящим кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им адми-

нистративные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (далее - административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций).

ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» 05 апреля 2016 г. № 130-ФЗ⁵ внесены изменения в КАС РФ, согласно которым была введена гл. 11.1 «Производство по административным делам о вынесении судебного приказа» и другие дополнения, регулирующие упрощенную процедуру рассмотрения административных дел в форме судебного приказа. Необходимость введения в КАС РФ упрощенной формы производства по делам о взыскании обязательных платежей и санкций в форме судебного приказа обусловлено следующими причинами.

Во-первых, в настоящее время установленный гл. 32 КАС РФ исковой порядок рассмотрения и разрешения всех административных дел о взыскании денежных сумм в счет уплаты, предусмотренных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц предполагает осуществление развернутого судебного разбирательства.

Во-вторых, большинство требований административного искового заявления содержит взыскание небольших денежных сумм при отсутствии фактического спора о праве.

Так, например, в 2014 году судами общей юрисдикции и мировыми судьями рассмотрено 2772650 (два миллиона семьсот семьдесят две тысячи шестьсот пятьдесят) дел только по требованиям налоговых органов. А за шесть месяцев 2015 года количество таких дел возросло почти в два раза и составило 2341490 (два миллиона триста сорок одна тысяча четыреста девяносто) дел. При этом 98 % дел данной категории являются бесспорными и рассмотрены с вынесением судебного приказа⁶.

В-третьих, все увеличивающийся вал обращений в суды налоговых органов с требованиями, возникающими из нарушений налогового законодательства, в абсолютном большинстве случаев имею-

щих бесспорный характер и не требующих проведения обязательного судебного разбирательства, порождают ненужную судебную волокиту, удорожают и усложняют судебный процесс и не в полной мере обеспечивают принцип доступности в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В-четвертых, в целях разгрузки федеральных судов и реализации на практике принципов унификации и единообразия в судебном процессе рассмотрение заявлений о вынесении судебного приказа в административном судопроизводстве целесообразно отнести к компетенции мировых судей, как это уже сделано, например, в гражданском судопроизводстве (ст. 23 ГПК РФ).

В-пятых, предусмотреть право должника в приказном производстве в десятидневный срок заявить возражения еще до вынесения судебного приказа, а суду, соответственно, установить, что требования не являются бесспорными и возвратить заявление. Данная норма явится важнейшей гарантией соблюдения прав должника в приказном производстве, позволит сохранить оптимальный баланс публичных и частных интересов и в полной мере отвечает принципу процессуальной экономии.

Законодательно определение «судебный приказ» дано в ч. 1 ст. 123.1 КАС РФ, в соответствии с которым судебный приказ - это судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций. Приказное производство в Российской Федерации было введено сравнительно недавно (в 1995 г. в ГПК РФ), что значительно упростило и удешевило судебный процесс, избавило его от волокиты, обеспечило доступность правосудия за счет осуществления, определенных единоличных процессуальных действий мировым судьей без назначения разбирательства в форме судебного заседания.

Многие практические работники - судьи отмечают эффективность приказного производства в судебном процессе. Приказное производство способствует экономии финансовых, трудовых и других затрат, уменьшению времени рассмотрения дела в суде - рассмотрение заявления судьей единолично, без вызова сторон в суд, уменьшению нагрузки на судей - отсутствие подготовки дела к судебному разбирательству, самого судебного разбирательства по делу, ведения протокола судебного заседания, и др.

Основной целью приказного производства является достижение максимального динамизма и эффективности судебного процесса в отношении простых и (или) бесспорных по своей сути дел, а также дел, рассмотрение которых в обычном порядке нецелесообразно и не соотнобразуется с принципом процессуальной экономии⁷. Также на основании обширной судебной практики в 2016 году и были внесены существенные изменения в АПК РФ и КАС РФ о введении производства о вынесении судебного приказа.

Основные функции и практические задачи приказного производства состоят в следующем: в повышении оперативности судебной защиты прав и законных интересов и эффективности исполнения; освобождение судов от тех дел, которые не нуждаются в развернутой процедуре рассмотрения; прививание гражданам чувства повышенной ответственности за принятые ими на себя обязанности или установленные действующим законодательством; усиление превентивной функции права⁸.

Следует выделить основные черты производства о выдаче судебного приказа и предложить некоторые аспекты совершенствования нормативного регулирования правоотношений, возникающих при рассмотрении и разрешении административных дел о взыскании небольших денежных сумм путем выдачи судебного приказа в рамках административного судопроизводства.

1. Судебный приказ - это судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций.

В целях уточнения данной нормы следует дополнить текст ч. 1 ст. 123.1

КАС РФ после слова «санкций» словами «с физических лиц».

2. Заявление о выдаче судебного приказа рассматривается в течение пяти дней с момента поступления заявления к мировому судье без вызова сторон и заслушивания их объяснений.

3. Административные дела о взыскании денежных сумм в счет уплаты, установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц рассматриваются мировыми судьями в порядке их компетенции, что предусмотрено ст. 17.1 КАС РФ.

4. Заявление о вынесении судебного приказа подается в письменной форме. Требования к содержанию заявления о вынесении судебного приказа указаны в ч. 2 ст. 123.3 КАС РФ.





Среди обязательных требований, предъявляемых к заявлению, взыскателю в отношении должника необходимо указать один из идентификаторов, к которым отнесены страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика, серия и номер документа, удостоверяющего личность, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства. Считаю целесообразным указание в данной норме на идентификаторы, относящиеся к личности должника, и излишним указание в качестве идентификатора на серию и номер свидетельства о регистрации транспортного средства. Аналогичное замечание относится и к п. 4 ч. 1 ст. 123.6 КАС РФ (содержание судебного приказа).

Новеллой является обязательное требование к заявлению предоставление доказательств, подтверждающих направление требования об уплате платежа в добровольном порядке должником. К заявлению должна быть приложена копия требования должнику об уплате платежа в добровольном порядке.

По аналогии с нормами АПК РФ предусмотрена обязанность заявителя - контролирующего органа направить должнику копию заявления о вынесении судебного приказа и приложенные к нему документы заказным письмом с уведомлением о вручении, либо документы, подтверждающие передачу должнику указанных копий заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом, представить доказательства.

Заявление о вынесении судебного приказа подписывается руководителем контрольного органа, от имени которого подано заявление, или представителем при наличии у последнего полномочий на подписание такого заявления и предъявление его в суд. К заявлению, поданному представителем, необходимо приложить документ, удостоверяющий его полномочия.

В случае несоблюдения требований к форме и содержанию заявления о выдаче судебного приказа судья возвращает заявление (ст. 123.4 КАС РФ).

5. Судебный приказ должен составляться на специальном бланке в двух экземплярах, которые подписываются судьей. Один экземпляр судебного приказа остается в производстве суда. Для должника изготавливается копия судебного приказа, которая и направляется ему для уведомления.

6. Важное значение имеет порядок и срок подачи возражений должником на судебный приказ.

Частью 3 ст. 123.5 КАС РФ предусмотрено, что копия судебного приказа в течение трех дней со дня вынесения судебного приказа направляется должнику, который в течение двадцати дней со дня ее направления вправе представить возражения относительно исполнения судебного приказа.

Считаю, что по аналогии с нормами ГПК РФ и в связи с тем, что заявление о выдаче судебного приказа передано в компетенцию мировых судей, для осуществления идентичных процессуальных действий судьей, как в гражданском процессе, так и в административном судопроизводстве, целесообразно предусмотреть, что судья высылает копию судебного приказа должнику, который в течение десяти дней со дня получения приказа имеет право представить возражения относительно его исполнения.

Судья отменяет судебный приказ, если от должника в установленный срок поступят возражения относительно его исполнения. В определении об отмене судебного приказа судья разъясняет право взыскателя об обращении в суд в административном исковом заявлении в порядке искового производства. Копии определения суда об отмене судебного приказа направляются сторонам не позднее трех дней после дня его вынесения. Таким образом, ст. 123.7 КАС РФ урегулированы последствия отмены судебного приказа - взыскатель вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением.

Как представляется, введение в КАС РФ такого нового института как судебный приказ будет способствовать совершенствованию нормативного регулирования правоотношений, возникающих при рассмотрении и разрешении административных дел о взыскании денежных сумм в счет уплаты, установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц.

Предложенные новеллы в целом адекватны характеру правового регулирования общественных отношений по упрощенной форме производства (судебный приказ) в рамках административного судопроизводства, а их содержание соответствует целям и задачам правового регулирования, обеспечению принципов доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений, своевременного рассмотрения и разрешения административных дел, процессуальной экономии.

Литература

1. СЗ РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. СЗ РФ. - 2015. - № 10. - Ст. 1391
3. СЗ РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3012.
4. СЗ РФ. - 2002. - № 46. - Ст. 4532.
5. СЗ РФ. - 2016. - № 15. - Ст. 2065.
6. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные федеральные законы»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 сентября 2015 г. № 38 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 23.03.2016).
7. Ковтков Д.И. Приказное производство: правовое регулирование, проблемы, перспективы развития // Мировой судья. - 2010. - № 2. - С. 6 - 12; Пронина М.П. Современное приказное производство: проблемы применения // Юрист. - 2013. - № 3. - С. 39 - 42; Бочкарев А.Е. Факультативность упрощенных судебных производств // Российский судья. - 2013. - № 4. - С. 15 - 18.
8. Папулова З.А. Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве. - М.: Инфотропик Медиа, 2014. - С. 22 - 23 (184 с.); Папулова З.А. К вопросу о процедурных особенностях современного приказного производства в России // Актуальные проблемы российского права. - 2013. - № 3. - С. 326.

СЕВРЮГИН Виктор Егорович, Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права. Институт государства и права ФГБОУ ВГ1 «Тюменский государственный университет». Россия, 625001, г. Тюмень, ул. Ленина, дом 38.

ГЕРАСИМОВА Наталья Николаевна, судья в отставке, доцент кафедры гражданского права и процесса. Институт государства и права ФГБОУ ВГ1 «Тюменский государственный университет». Россия, 625001, г. Тюмень, ул. Ленина, дом 38. E-mail: nngerasimova@yandex.ru

SEVRJUGIN Victor. Honoured lawyer of the RF, doctor of juridical Sciences. Professor of chair administrative and financial law, Institute of state and law of the Federal STATE budgetary educational institution «Tyumen state University». Russia, 625001, Tyumen, St. Lenina, the house 38.

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





ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

ПП № 5(59)-2016. с. 72—75

УДК 343.102 + 343.14

Даровских С. М., Даровских О. И.

К ВОПРОСУ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Darovskikh S. M., Darovskikh O. I.

TO A QUESTION ABOUT THE USE OF THE RESULTS OF OPERATIONAL AND INVESTIGATIVE ACTIVITIES IN A STAGE OF EXCITATION OF CRIMINAL CASE

В статье рассматриваются проблемы связанные с использованием в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. Российский законодатель отрицает возможность использования данных результатов, поскольку они получены не в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона. На примере законодательства ряда зарубежных государств, а именно УПК Украины, УПК Эстонии, УПК Республики Казахстан, УПК Узбекистана авторы обосновывают более широкую возможность использования в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. Тщательно разработанный механизм совершения оперативно-розыскных мероприятий обеспечит допустимость сведений которые могут быть получены в результате оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, состязательность, уголовное судопроизводство, допустимость доказательств.

The article deals with the problems associated with the use in proving results of operatively-search activity. Russian legislator denies the possibility of using these results as they are received in accordance with the requirements of the law of criminal procedure. For example, the legislation of a number of foreign countries, namely the Code of Criminal Procedure, Code of Criminal Procedure of Estonia, the Criminal Procedure Code of the Republic of Kazakhstan, the Criminal Procedure Code of Uzbekistan writers justify a wider possibility of use in proving the results of operatively-search activity. Carefully designed mechanism of committing search operations will ensure the admissibility of information that can be obtained as a result of operative-investigative activities as evidence.

Keywords: operational-investigative activity, adversarial criminal proceedings, the admissibility of evidence

В соответствии со ст. 89 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в процессе доказывания запрещается использование результатов оперативно-розыскной деятельности, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам.

В большинстве ученые поддерживают данное положение законодателя, объясняя это тем, что доказательства в резуль-

тате оперативно-розыскной деятельности получать невозможно, так как они не отвечают требованию, предъявляемому к доказательствам – допустимости, а практика других стран в направлении расширения перечня следственных действий, это путь в направлении разрушения уголовного процесса как системы¹.

Однозначно согласиться с такой позицией сложно.

72

Гражданское и уголовное
судопроизводство



В статье 2 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принятой резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 года говорится, что каждое государство несет основную ответственность и обязанность защищать, поощрять и осуществлять все права человека и основные свободы, в частности путем принятия таких мер, какие могут потребоваться для создания всех необходимых условий в социальной, экономической и политической, а также в других областях и правовых гарантий, необходимых для обеспечения того, чтобы все лица под его юрисдикцией, индивидуально и совместно с другими, могли пользоваться всеми этими правами и свободами на практике.

Реализация данного условия затрудняется преступной деятельностью, которая совершается на территории любого государства, в том числе и России. Например, в Челябинской области, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, отмечается рост зарегистрированных преступлений в 2014 году их было совершено 62708, в 2015 году уже 70602, а за 6 месяцев 2016 года зарегистрировано 37841 преступлений. Из этого числа зарегистрировано преступлений особой тяжести в 2014 году – 3980, в 2015 – 4148, за 6 месяцев 2016 года – 2318. Не было раскрыто в 2014 году – 27879, в 2015 году – 3121 преступлений, а за 6 месяцев 2016 году не раскрыто 15502 преступлений.

Такая ситуация даже в одном субъекте Российской Федерации требует принятия радикальных, эффективных мер, обеспечивающих изменение такого положения. Для этого необходимо использовать все имеющиеся у государства возможности по достижению назначения уголовного судопроизводства, заключающегося в защите прав и законных интересов лиц, и организаций, потерпевших от преступлений (ст. 6 УПК РФ), в том числе и оперативно-розыскные. Более 80 % респондентов – следователей при опросе подтвердили многочисленные факты утраты данных, полученных в результате ОРД, только по причине того, что они не могли быть, в силу разных причин, преобразованы в доказательства. Такая ситуация влечет невозможность привлечения к уголовной ответственности лицо даже тогда, когда следователю, дознавателю, надзирающему прокурору досконально известно о причастности указанного гражданина к преступлению.

Именно поэтому можно согласиться с мнением М.Э. Каац, утверждавшей, что «одним из очевидных резервов повышения эффективности деятельности правоохранительных органов является оптимизация процедуры использования оперативно-розыскной информации в уголовном судопроизводстве, основанной на комплексном, профессиональном взаимодействии оперативно-розыскного и уголовно-процессуального инструментария»².

К наиболее проблемным, спорным вопросам, связанным с оперативно-розыскной деятельностью относятся вопросы использования результатов ОРД в доказывании. Российский законодатель четко сформулировал свое отношение к данному вопросу, запретив использование данных результатов, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам. Такой подход создал ряд сложностей для правоприменителей и вызвал нескончаемые дискуссии среди ученых. Справедливо отмечал А.М. Баранов, что «теоретическая концепция невозможности использования результатов оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств было сформулирована еще в советский период. Основанием для такого подхода служило то обстоятельство, что сведения, полученные в процессе ОРД, не отвечают свойству достоверности»³. Весьма категоричен в данном вопросе Ю.В. Афанасьев, который считает, что «оперативно-розыскная информация должна признаваться основой для доказательственной деятельности..., но ни в коей мере не источником доказательств»⁴. А.Р.Белкин также полагает, что строгая регламентация использования результатов ОРД в доказывании необходима⁵.

Следует отметить, что оперативно-розыскная деятельность в силу указаний Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» может осуществляться как гласно, так и негласно. Что касается гласной оперативно-розыскной деятельности, то она позволяет получать доказательства, так как указанная деятельность осуществляется органом дознания, который наделен правом (обязанностью) выполнять поручения следователя по проведению оперативно-розыскных мероприятий, в том числе и в рамках проверки сообщений о преступлении. Более того, в необходимых случаях для этого создаются определенные благоприятные условия, так в соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК РФ при необходимости производства, в том числе и оперативно-розыскных мероприятий, руково-





дитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить до 30 суток срок, необходимый для принятия решения по поступившему заявлению, сообщению о преступлении. В соответствии с частью 1 ст. 15 Федерального Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» при проведении оперативно-розыскных мероприятий, органы, уполномоченные на проведение указанной деятельности, имеют право проводить изъятие документов, предметов, материалов и сообщений. В этом случае должностное лицо, осуществляющее изъятие, составляет протокол в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации. В последующем данные предметы, документы, материалы могут быть приобщены к материалам уголовного дела по правилам приобщения вещественных доказательств либо иных документов.

Что касается негласной оперативно-розыскной деятельности, то, очевидно не следует игнорировать практику других государств, которые в определенных пределах используют в уголовном судопроизводстве результаты оперативно-розыскной деятельности. Например, в Казахстане глава 30 УПК Республики Казахстан⁶ «Негласные следственные действия» регулирует вопросы, связанные с проведением определенных следственных действий, названных негласными. В соответствующих статьях закона предусматриваются основания и условия их проведения, порядок проведения, обеспечивающий легитимность их результатов (вынесение постановления и получение санкции на их проведение), сроки их проведения, условия проведения негласных следственных действий в случаях нетерпящих отлагательств, а также порядок исследования информации, полученной в результате проведения негласных следственных действий, оценку и использование результатов этих негласных следственных действий.

По Уголовно-процессуальному кодексу Украины⁷, где также предусмотрена возможность проводить следственные (розыскные) и негласные следственные (розыскные) действия, сотрудники оперативных подразделений, в соответствии со ст. 41 УПК Украины, выполняя поручения следователя, прокурора пользуются полномочиями следователя. При этом осуществлять процессуальные действия в уголовном производстве самостоятельно либо обращаться с ходатайствами к следственному судье или прокурору не

могут. Гарантиями обеспечения законности и прав участников уголовного судопроизводства выступает запрет использовать доказательства, полученные в результате существенного нарушения прав и свобод человека, гарантированные Конституцией и законами Украины, международными договорами (ст. 87 УПК Украины).

По УПК Эстонии к доказательствам, как фактическим данным, на основе которых в определенном законом порядке следователь и суд устанавливают наличие либо отсутствие наказуемого в уголовном порядке деяния, виновность и иные обстоятельства, отнесены и фотографии, киноленты, звуковая, видео - или иная запись информации, документы или предметы, полученные в результате оперативно-розыскной деятельности (ч.1 ст. 63 УПК Эстонии). Согласно ст. 110.1 УПК Эстонии при выполнении, по поручению следователя, оперативно-розыскных мероприятий, составляется протокол оперативно-розыскной деятельности и вместе с записью информации, произведенной в ходе выполнения розыскных действий, представляется следователю. Анализ раздела 8 УПК Эстонии «Собирание доказательств путем проведения оперативно-розыскных действий» позволяет утверждать, что разработчики закона были озабочены и сохранением гарантий прав лиц, втянутых в орбиту уголовного судопроизводства. Им были продуманы основания и условия собирания доказательств именно путем совершения оперативно-розыскных действий, к которым относятся преступления определенного вида «первой степени», либо «умышленно совершенное преступление второй степени», полученная таким образом информация может рассматриваться доказательством, если при ее получении соблюдались требования закона (ст.111УПК Эстонии), определены субъекты, которые вправе собирать информацию путем проведения оперативно-розыскных действий (ч.2 ст. 112), а в определенных случаях для собирания доказательств требуется разрешение судьи либо прокурора, руководящего производством по делу (ч.3 ст. 112 УПК Эстонии), а информация полученная путем проведения оперативно-следственного действия, оформляется протоколом, требования к содержанию которого также указаны в законе (ст. 113 УПК Эстонии). Уголовно-процессуальный закон также регулирует срок в течение которого могут проводиться оперативно-розыскные мероприятия и порядок его продления (ч.2 ст. 114)⁸.

Изменения в ст.ст. 81,87 Уголовно-процессуального кодекса Узбекистана, касающиеся собирания доказательств, в том числе и путем проведения оперативно-розыскных мероприятий были внесены Законом Республики Узбекистан от 25 апреля 2016 года⁹. В ч.3 ст. 81 УПК Узбекистана в частности сказано, что «результаты оперативно-розыскных мероприятий, проведенных при соблюдении установленных законом требований, могут быть признаны доказательствами по уголовному делу после их проверки и оценки в соответствии с нормами настоящего кодекса», а в статье 87 «Собирание доказательств» говорится, что доказательства собираются путем производства следственных и судебных действий: допросов

подозреваемого, обвиняемого , а также путем проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Таким образом, анализ уголовно-процессуального законодательства нескольких зарубежных государств позволяет сделать вывод, что использование результатов полученных при оперативно-розыскной деятельности в ходе уголовного судопроизводства допустимо. Процесс оптимизации возможен в первую очередь потому, что иной подход к вопросу использования результатов ОРД в доказывании сможет обеспечить сохранение гарантии реализации прав лиц, втянутых в уголовное судопроизводство и в тоже время позволит расширить возможности процесса доказывания.

Литература

1. Доля Е.А. Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности – М., 1996. – С. 77-103; Астафьев Ю.В., Винокурова Т.В. Особенности соотношения уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела. // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>; Теория оперативно-розыскной деятельности / под редакцией К.К. Горяинова, В.С. Овчинникова, Г.К. Синилова. – М.: Инфра-М, 2007. – С. 554.
2. Каац М.Э. Использование оперативно-розыскной информации в уголовном судопроизводстве // Автореф. дисс.... канд.юрид. наук. – Тюмень, 2008. – С. 16.
3. Баранов А.М. Использование результатов негласных способов собирания доказательств // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 63.
4. Афанасьев Ю.В. Практические и методологические подходы к оценке результатов оперативно-розыскной деятельности доказывании // Актуальные проблемы совершенствования уголовно-процессуального законодательства России в современных условиях: материалы всерос. науч.-практ. конф. – Тула, 2008. – С. 76.
5. Белкин А.Р. УПК РФ: нужны ли перемены? – М., 2013. – С. 283.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Казахстана. – Алматы: Изд-во «Норма –К», 2014. – С. 169-178.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Украины: научно-практический комментарий / отв. ред. : С.В. Кивалов, С.Н. Мищенко, В.Ю. Захарченко. Харьков: Одиссей, 2013. – С.483-586.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Эстонии. // Режим доступа: <http://estonia.news-city.info>
9. Закон Республики Узбекистан от 25 апреля 2016 года № ЗРУ- 405-СЗ РУ. – 2016. – №17. – Ст. 173.

ДАРОВСКИХ Светлана Михайловна, заведующий кафедрой уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ), доктор юридических наук., профессор. 454091, г. Челябинск, ул. Коммуны, д.149 каб. 302. E-mail: darsvet@mail.ru

DAROVSKIKH Svetlana Mikhailovna, Doctor of Science (Law), professor, head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics, FSSFEI HPE "South Ural State University" (NRU). Office 302, 149 Kommuny St., Chelyabinsk, 454080 Russia. E-mail: darsvet@mail.ru

ДАРОВСКИХ Ольга Игоревна, доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ), кандидат юридических наук. 454091, г. Челябинск, ул. Коммуны, д.149 каб. 302. E-mail: darovskikhoi@gmail.com

DAROVSKIKH Olga Igorevna, Candidate of Science (Law), associate professor, Department of Criminal Procedure and Criminalistics and forensics, South Ural State University. Office 302, 149 Kommuny St., Chelyabinsk, 454090. E-mail: darovskikhoi@gmail.com

75

Гражданское и уголовное
судопроизводство



УДК 343.137.5 + 347.157(470) + 343.121(470)

Сергеев А. Б.

**ЗАЩИТА ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО,
ОСУЖДЕННОГО СУДОМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ПРИ РЕШЕНИИ ВОПРОСА ЕГО ВЫДАЧИ
ГОСУДАРСТВУ, ГРАЖДАНИНОМ КОТОРОГО
ОН ЯВЛЯЕТСЯ**

Sergeev A. B.

**DEFENSE OF THE RIGHTS
OF A MINOR CONVICTED
BY THE COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION
WHEN DECIDING A MATTER ABOUT
HIS EXTRADITION TO THE STATE
THE CITIZEN OF WHICH HE IS**

Действующее Российское законодательство предусматривает следующий перечень оснований, при наличии которого осужденное в России лицо не может быть передано государству, гражданином которого оно является. (ст 471 УПК РФ). Но этот перечень не даёт ответа на вопрос: может ли быть передан государству, гражданином которого является осужденный несовершеннолетний, если после осуждения несовершеннолетний был освобождён от наказания, но при этом суд Российской Федерации посчитал необходимым направить его в специальное учебное заведение закрытого типа? Определяется ряд процессуальных вопросов названного направления, не урегулированных уголовно-процессуальным законодательством.

Рассмотрен также вопрос об участии адвоката при разрешении названной правовой ситуации.

Ключевые слова: международное сотрудничество, несовершеннолетний; специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, защита.

Russian legislation in operation contemplates the following list of grounds in the case of which a person convicted in Russia cannot be sent to the state the citizen of which he is (Rule 471 of the Russian Federation Code of Criminal Procedure). But this list does not give an answer: can a convicted person be sent to the state the citizen of which he is if a convicted is a minor and if after conviction he was released from penalty but at that the court of the Russian Federation considered it necessary to send him to a special educational secure institution? The author points out some procedural questions of the above-mentioned direction which are not regulated by criminal procedure legislation.

The author also considers the matter of a defense attorney's participation when solving the given legal situation.

Keywords: International cooperation, a minor, special educational secure institution, defense.

76

Гражданское и уголовное
судопроизводство

1. Современные негативные тенденции, происходящие на Европейском континенте, обуславливают возникновение ряда сложностей для Российской правовой системы. Поэтому на повестку дня ставится вопрос реагирования национального права на международные вызовы. Возникает потребность переосмысления законодательства с позиции его совершенствования и развития. В полной мере сказанное относится к необходимости своевременного правового реагирования к происходящим процессам миграции. Сложные политические, экономические, социальные факторы привели к часто неконтролируемому государством миграционным потокам. Это явилось причиной увеличения количества преступлений на территории государств лицами, не являющимися их гражданами. В соответствии со своим национальным законодательством названная категория лиц привлекается к уголовной ответственности и осуждается, в том числе к лишению свободы. Исходя из принципа гуманизма, международное право предписывает государствам рассматривать вопрос о направлении осужденных иностранных граждан для отбытия срока наказания в государстве, гражданами которых эти лица являются [1, С.33]. Порядок выдачи лица государству, гражданином которого это лицо является для отбытия наказания, на уровне Международного права регламентируется Конвенцией о передаче осужденных лиц, заключенной в г. Страсбурге 21.03.1983. В основе Конвенции лежит идея гуманистического свойства, выраженная в предложении, «... чтобы иностранцам, лишенным свободы в результате совершения ими уголовного правонарушения, была предоставлена возможность отбывать наказание в своем обществе...», что такое взаимодействие государств является «... наилучшим средством достижения» их исправления.¹ Исходя из этой идеи государствам, ратифицировавшим Конвенцию, предписано признавать «право осужденного на территории одной Стороны, в соответствии с положениями Конвенции быть переданным на территорию другой Стороны для отбывания назначенного ему наказания». С этой целью осужденный может заявить государству вынесения приговора или государству исполнения приговора о сво-

¹ Конвенция о передаче осужденных лиц. Заключена в г. Страсбурге 21.03.1983 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008 г. N 45. Ст. 5150.

ем желании быть переданным в соответствии с названной Конвенцией.(ч. 2 ст.2)²

Российская Федерация соблюдает права и свободы человека, гарантированные ее законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации. Такая позиция формируется в следствие выполнения статей 15, 17 и 18 Конституции Российской Федерации. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своём постановлении от 14.06.2012 N 11 констатировал «Выдача лиц, для исполнения приговора, а также передача лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которых они являются, представляют собой важнейшие виды международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства, позволяющие обеспечить неотвратимость уголовного преследования и наказания, социальную реабилитацию осужденных лиц».³

2. Уголовно-процессуальным законодательством вопросы международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства урегулированы частью пятой уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Глава 55 УПК РФ определяет порядок передачи лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является. Нормативно законом определены: перечень оснований передачи лица, осужденного к лишению свободы (ст.469 УПК РФ); порядок рассмотрения судом вопросов, связанных с передачей лица, осужденного к лишению свободы (ст. 471 УПК РФ); основания отказа в передаче лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является (471 УПК РФ).

То, что данный институт уголовно-процессуального права нуждается в совершенствовании, указывает ряд диссертационных исследований. Однако и они не содержат изучение важной правовой ситуации, возникающей при решении вопроса о выдачи для отбытия в государ-

² Конвенция о передаче осужденных лиц. Заключена в г. Страсбурге 21.03.1983

³ О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 N 11 в ред. от 03.03.2015 // Рос. газ. 22. июня. 2012 N 141; источник последней публикации информационно правовая система КонсультантПлюс Дата обращения 12.09.2015г.





ство, гражданином которого является несовершеннолетний, осужденный судом Российской Федерации. При разрешении данной ситуации возникает множество вопросов, однозначных ответов на которые процессуальное право не содержит. Несвоевременное их решение может привести к ущемлению прав несовершеннолетнего осужденного. Изложенное аргументируем следующим образом.

3. К несовершеннолетним, совершившим на территории Российской Федерации уголовно-наказуемые деяния, уголовное законодательство предусматривает три формы реагирования:

- назначение несовершеннолетнему мер воспитательного воздействия [2 С.44];
- осуждение несовершеннолетнего к наказанию;
- осуждение несовершеннолетнего к наказанию в виде лишения свободы (за совершение преступления средней тяжести, а также тяжкого преступления, может быть) и освобождение судом от наказания и помещения в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (далее СУВУЗТ) (ч.2 ст.87 УК РФ) [3 С.5].

Как принудительная мера воспитательного воздействия помещение несовершеннолетнего осужденного в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа применяется, когда его исправление возможно, но только при создании особых условий воспитания, обучения, когда к несовершеннолетнему требуются специальный педагогический подход.

Уголовно-процессуальным законодательством предусмотрен порядок помещения несовершеннолетнего, являющегося субъектом преступления, в СУВУЗТ: в ожидании исполнения решения суда и направления по приговору суда в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа осужденный несовершеннолетний помещается в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних (п.1 ч.2 ст.22 ФЗ-120)⁴. С позиции обеспечения прав несовершеннолетнего правонарушителя, гражданина Российской Федерации, данный правовой

⁴ Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ в ред. от 03.07.2016 "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" // Собрание законодательства РФ", 28.06.1999, N 26, ст. 3177; источник опубликования последней редакции - официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 04.07.2016. Дата обращения 31.08.2016г.

механизм работает с достаточной надёжностью. Проблема возникает при ответе на вопрос: может ли быть передан государству, гражданином которого является осужденный несовершеннолетний, если после его осуждения несовершеннолетний был освобождён от наказания, но при этом суд Российской Федерации посчитал необходимым направить его в специальное учебное заведение закрытого типа?

Действующее Российское законодательство предусматривает следующий перечень оснований, при наличии которого осужденное в России лицо не может быть передано государству, гражданином которого оно является. Этот перечень приведён в статье 471 УПК РФ и состоит из следующих оснований:

1) ни одно из деяний, за которое лицо осуждено, не признается преступлением по законодательству государства, гражданином которого является осужденный;

2) наказание не может быть исполнено в иностранном государстве вследствие:

а) истечения срока давности или по иному основанию, предусмотренному законодательством этого государства;

б) непризнания судом или иным компетентным органом иностранного государства приговора суда Российской Федерации либо признания судом или иным компетентным органом иностранного государства приговора суда Российской Федерации без установления порядка и условий отбывания осужденным наказания на территории иностранного государства;

в) несопоставимости с условием и порядком отбывания осужденным наказания, определенных судом или иным компетентным органом иностранного государства;

3) от осужденного или от иностранного государства не получены гарантии исполнения приговора в части гражданского иска;

4) не достигнуто согласие о передаче осужденного на условиях, предусмотренных международным договором Российской Федерации;

5) осужденный имеет постоянное место жительства в Российской Федерации.

Приведённый перечень не даёт ответы на следующие вопросы:

а) является ли обстоятельством, препятствующим передаче осужденного несовершеннолетнего государству в ситуации, когда законодательством этого государства не предусмотрены учреждения, аналогичные Российскому?

б) если таких учреждений нет, то допустимо ли что бы иностранное государство «адаптировало» решение Российского суда применительно к национальному государству?

в) если в иностранном государстве для несовершеннолетних осужденных такие закрытого типа специальные учреждения существуют, то насколько условия нахождения несовершеннолетнего в таком учреждении должны быть идентичными условиям нахождения в учреждении, расположенном на территории Российской Федерации?

Другим вопросом, требующим уточнения, является содержание части 4 статьи 399 УПК РФ – порядок разрешения во-

просов, связанных с исполнением приговора. В соответствие с названной частью «осужденный может осуществлять свои права с помощью адвоката». Как представляется, при разрешении судом названного вопроса в отношении несовершеннолетнего данное положение распространяться не должно. Для повышения гарантированности соблюдения международного права и Российского адвокат должен в обязательном порядке оказывать юридическое сопровождение при разрешении вопросов правового характера, связанного с разрешением ходатайства несовершеннолетнего о передаче в государство, гражданином которого он, осужденный в России, является.

Литература

1. Зуев С. В. Международное сотрудничество правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью // Российский следователь. 2010. № 8. С. 32-35.
2. Кунц Е. В. Преступное поведение и как его предупреждать // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 19 (348). С. 43-45.
3. Савченко А. Н. Реализация судом процессуальной возможности на прекращение уголовного дела // Уголовный процесс. 2007. № 12.

СЕРГЕЕВ Андрей Борисович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного процесса и экспертной деятельности Института права Челябинского государственного университета. 454021, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных 129. E-mail: sergeev_ab@bk.ru

SERGEEV Andrej Borisovich, Head of the Chair of Criminal Process and Expert Activity of the Law Institute of Chelyabinsk State University, doctor of legal sciences, professor (FSBEI HPE "CSU"). 454021, Chelyabinsk, st. Brothers Kashirinyh 129. E-mail: sergeev_ab@bk.ru





УДК 343.9.01

Гарбатович Д. А.

СОСТАВ ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ПОСТКРИМИНАЛЬНОГО ПРОСТУПКА

Garbatovich D. A.

THE COMPOSITION OF THE NEGATIVE POST-CRIMINAL MISCONDUCT

В статье рассматривается структура состава отрицательного посткриминального деяния. Структура признаков состава посткриминального деяния подобна структуре признаков состава преступления. Эти признаки характеризуют составные части посткриминального поведения и общественно опасного деяния, а именно: объект и объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Несмотря на аналогичность структуры посткриминального поведения и состава преступления, все признаки обладают своим индивидуальным содержанием. Установление в действиях лица всех признаков состава отрицательного посткриминального деяния является основанием для привлечения лица к негативной посткриминальной ответственности (например, замена одного вида наказания на более строгий вид наказания, перевод осужденных при отбытии наказания в виде лишения свободы из обычных условий в строгие условия отбывания наказания, перевод осужденных, являющихся злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, из колонии-поселения в исправительную колонию и т.д.). Объектом посткриминального проступка являются общественные отношения, обеспечивающие нормальную деятельность отдельных звеньев государственного аппарата, осуществляющих правосудие или ведающих исполнением приговора. Объективная сторона отрицательного посткриминального проступка выражается в деянии, которое может быть совершено посредством действия или бездействия. Составы посткриминальных проступков сконструированы законодателем как формальные, поэтому последствия указанных деяний уголовно-правового значения не имеют. Отрицательные посткриминальные действия (бездействия), предусмотренные уголовным законом, совершаются только умышленно. На законодательном уровне цели и мотивы не имеют уголовно-правового значения, лишь в некоторых случаях при квалификации отдельных посткриминальных деяний в судебной практике учитываются мотивы и цели соответствующих уголовно-правовых деяний. Все отрицательные посткриминальные проступки считаются оконченными в момент совершения самого деяния, а именно в момент неисполнения возложенных на лицо обязанностей, независимо от наступления последствий. Следовательно, умысел в отрицательном посткриминальном поведении, нужно определять только в отношении самого деяния. Субъектом отрицательного посткриминального деяния (поведения) является лицо, совершившее преступление.

Ключевые слова: посткриминальное поведение, квалификация уголовно-правовых деяний.

80



The article discusses the structure of negative post-criminal acts. The characteristic structure of the composition of post-acts similar to the structure of the elements of the crime. These traits characterize an integral part of the post-criminal behavior and socially dangerous acts, namely: the object and the objective side, subject and subjective side. Despite the similarity of the structure of the post-criminal behavior and crime, all the signs have their individual content. The establishment of operations in the face of all signs of structure of a negative post-criminal acts is grounds for imposition of negative post-criminal liability (for example, replacement of one kind of punishment to more strict punishment, the transfer of convicted persons while serving the punishment of deprivation of freedom from normal conditions in a condition of sentence, transfer of convicted persons repeat infringers of the established order of serving of punishment from the penal colony in the penal colony, etc.). The object of post-indiscretions are the public relations providing normal activity of separate parts of the state apparatus administering justice or in charge of the execution of the sentence the Objective side, a negative post-criminal acts expressed in the act that can be committed by action or omission. The compositions of post-misconduct designed by the legislator as formal, so the consequences of these acts of criminal law do not matter. Negative post-criminal actions (inaction), stipulated by criminal law, committed only intentionally. At the legislative level goals and motives do not have criminal-legal significance, only in some cases when the individual qualifications postcriminal acts in judicial practice takes into account the motives and goals of the criminal legal actions. All the negative post-criminal offenses considered to be completed at the time of Commission of the act itself, namely at the time of failure imposed on the person duties, regardless of the consequences, that is, all offenses are designed as formal compositions. Therefore, the intent in the negative post-criminal behavior, we need to determine only in respect of the act itself. Subject to negative post-criminal acts (behavior) is the person who committed the crime.

Keywords: post-criminal behavior, qualification of criminal law acts.

Несмотря на то, что в уголовном законодательстве не закреплено понятие «посткриминального поведения», в науке данный термин уже давно используется многими учеными. «Посткриминальное поведение – это предусмотренное уголовным законом непроступное, общественно полезное или социально опасное (вредное), сознательное, проявление активности или бездействия лицом после совершения им преступления (или деяния, содержащего признаки преступления), влекущее уголовно-правовые последствия» [2, с. 22]. Не часто данный термин используется практическими работниками, тем не менее, именно на практике им приходится сталкиваться с таким поведением, имеющим уголовно-правовое последствие.

К посткриминальному поведению можно отнести: явку с повинной, способствование раскрытию преступления, возмещение причиненного ущерба или иное заглаживание вреда, причиненного в результате преступления, деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим, добровольная сдача предмета преступления и другое уголовно-правовое непроступное поведение.

Каждому посткриминальному поведению предназначено строго определенное уголовно-правовое последствие. Основанием таких последствий является посткриминальное деяние, содержащее все признаки состава посткриминального поведения. Все посткриминальные деяния подразделяются на положительные (правомерные посткриминальные поступки) и отрицательные (посткриминальные проступки). «Состав правомерного посткриминального поступка – это совокупность установленных законом признаков, обозначающих общественно полезное деяние как правомерное» [2, с. 147].

Структура признаков состава посткриминального деяния подобна структуре признаков состава преступления. Эти признаки характеризуют составные части посткриминального поведения и общественно опасного деяния, а именно: объект и объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Несмотря на аналогичность структуры посткриминального поведения и состава преступления, все признаки обладают своим индивидуальным содержанием.

Рассмотрим структуру состава отрицательного посткриминального проступ-





ка. Объектом отрицательного посткриминального деяния являются общественные отношения, охраняемые уголовным законом. Содержание объектов отрицательного посткриминального поведения зависит от его вида. Посткриминальные проступки условно можно классифицировать на следующие группы: 1) посткриминальные отрицательные деяния, выражающиеся в уклонении от отбывания уголовного наказания; 2) посткриминальные отрицательные деяния, выражающиеся в уклонении от отбывания иных мер уголовно-правового характера; 3) отрицательные посткриминальные деяния, выражающиеся в неисполнении лицом обязанностей при освобождении его от уголовного наказания; 4) отрицательные посткриминальные деяния, выражающиеся в неисполнении обязанностей лицом, заключившим досудебное соглашение о сотрудничестве; 5) иные отрицательные посткриминальные деяния.

По мнению Р.А. Сабитова имеется существенное различие объектов преступления и посткриминального проступка. В качестве родового объекта посткриминального проступка им выделяются интересы правосудия в широком смысле слова, совокупность общественных отношений, обеспечивающих нормальную деятельность всех органов, осуществляющих в России правосудие, то есть отношения, складывающиеся между государством и преступниками (осужденными) в процессе раскрытия и расследования преступлений, судебного разбирательства уголовных дел, а также при реализации мер уголовного наказания, назначенного по приговорам судов. Под органами, осуществляющими правосудие, им понимается не только суд, но и органы, содействующие осуществлению правосудия и обеспечивающие исполнение наказания: органы дознания и предварительного следствия, прокуратуры, учреждения и органы, исполняющие наказание. Непосредственным объектом посткриминальных проступков являются общественные отношения, обеспечивающие нормальную деятельность отдельных звеньев государственного аппарата, осуществляющих правосудие или ведающих исполнением приговора [3, с. 214].

Поддерживая позицию Р.А. Сабитова о различии по содержанию объекта преступления и объекта отрицательного посткриминального проступка, тем не менее, считаю, что в некоторых случаях между ними имеется существенное сходство, а не различие. Речь идет о посткриминальных проступках, выражающихся в уклоне-

нии от отбывания уголовного наказания.

В случае злостного уклонения лица, осужденного к ограничению свободы, от отбывания наказания, когда ограничение свободы назначено лицу в качестве дополнительного наказания, в действиях лица имеются признаки состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 314 УК РФ (Уклонение от отбывания ограничения свободы, лишения свободы, а также от применения принудительных мер медицинского характера). Объектом указанного состава преступления являются общественные отношения, регулирующие регламентируемый законом порядок отбывания наказания в виде ограничения свободы и нормальную деятельность учреждений, обеспечивающих его исполнение [4, с. 834].

Злостное уклонение лица от отбывания иных видов уголовного наказания не является преступлением и представляет собой вид отрицательного посткриминального проступка, совершение которого может быть основанием «посткриминальной» уголовной ответственности, основанием применения меры посткриминального принуждения [3, с. 212].

Не смотря на разную уголовно-правовую природу уклонения от отбывания ограничения свободы как преступления и злостного уклонения от отбывания уголовного наказания как отрицательного посткриминального проступка, разные последствия их совершения, объект этих составов единый – это общественные отношения, регулирующие регламентируемый законом порядок отбывания конкретного вида уголовного наказания и нормальную деятельность учреждений, обеспечивающих его исполнение.

Указанный объект посткриминального проступка характерен следующему отрицательному посткриминальному поведению: 1) злостное уклонение от уплаты штрафа, назначенного в качестве основного вида наказания (ч. 5 ст. 46 УК РФ); 2) злостное уклонение осужденного от отбывания обязательных работ (ч. 4 ст. 50 УК РФ); 3) злостное уклонение осужденного от отбывания ограничения свободы, назначенного в качестве основного вида наказания (ч. 5 ст. 53 УК РФ); 4) уклонение осужденного от отбывания принудительных работ (ч. 6 ст. 531 УК РФ); 5) уклонение осужденного от отбывания наказания (ч. 2 ст. 83 УК РФ).

Объектом отрицательного посткриминального деяния, выражающегося в уклонении от отбывания иных мер уголовно-правового характера являются общественные отношения, регулирующие

установленный законом порядок исполнения иных мер уголовно-правового характера и нормальную деятельность учреждений, обеспечивающих их исполнение. Данный объект свойственен следующим посткриминальным проступкам: 1) уклонение условно осужденного от исполнения возложенных на него судом обязанностей или нарушение общественного порядка, за которое он был привлечен к административной ответственности (ч. 2 ст. 74 УК РФ); 2) систематическое нарушение условно осужденным общественного порядка, за что он привлекался к административной ответственности, систематическое неисполнение возложенных на него судом обязанностей либо уклонение от контроля (ч. 3 ст. 74 УК РФ); 3) систематическое неисполнение несовершеннолетним принудительной меры воспитательного воздействия (ч. 4 ст. 90 УК РФ).

Объектом отрицательного посткриминального деяния, выражающегося в неисполнении лицом обязанностей при освобождении его от уголовного наказания, являются общественные отношения, регулирующие установленные законом порядок освобождения лица от уголовного наказания и нормальную деятельность учреждений, обеспечивающих его исполнение. Данный объект характерен следующему посткриминальному отрицательному поведению: 1) нарушение общественного порядка, за которое на лицо, условно-досрочно освобожденное от отбывания наказания, было возложено административное взыскание, или злостное уклонение от исполнения обязанностей, возложенных на него судом при применении условно-досрочного освобождения (п. «а» ч. 7 ст. 79 УК РФ); 2) отказ от ребенка или уклонение от обязанностей по воспитанию ребенка после предупреждения, объявленного органом, осуществляющим контроль за поведением осужденного, в отношении которого отбывание наказания отсрочено (ч. 2 ст. 82 УК РФ); 3) отказ осужденного, признанного больным наркоманией, отбывание наказания которому отсрочено, от прохождения курса лечения от наркомании, а также медико-социальной реабилитации или уклонение от лечения после предупреждения, объявленного органом, осуществляющим контроль за его поведением (ч. 2 ст. 821 УК РФ).

Объектом отрицательного посткриминального поведения, выражающегося в неисполнении обязанностей лицом, заключившим досудебное соглашение о сотрудничестве, являются обществен-

ные отношения, регулирующие установленный законом порядок реализации досудебного соглашения о сотрудничестве и нормальную деятельность учреждений, обеспечивающих его исполнение. Данный объект характерен посткриминальному проступку, который выражается в предоставлении лицом, заключившим досудебное соглашение о сотрудничестве, ложных сведений или сокрытие от следователя либо прокурора каких-либо иных существенных обстоятельств совершения преступления (ст. 631 УК РФ).

Объектом отрицательного посткриминального проступка, выражающегося в уклонении от следствия или суда лица, совершившего преступление (ч. 3 ст. 78 УК РФ), являются общественные отношения, регулирующие установленный законом порядок привлечения лица к уголовной ответственности и нормальная деятельность учреждений, обеспечивающих его исполнение.

Объективная сторона отрицательного посткриминального деяния выражается в деянии, которое может быть совершено посредством действия или бездействия. Составы посткриминальных проступков сконструированы законодателем как формальные, поэтому последствия указанных деяний уголовно-правового значения не имеют. Исключение: состав злостного уклонения от уплаты штрафа сконструирован как материальный состав.

Субъективная сторона отрицательного посткриминального проступка. Отрицательные посткриминальные действия (бездействия), предусмотренные уголовным законом, совершаются только умышленно. На законодательном уровне цели и мотивы не имеют уголовно-правового значения. Все отрицательные посткриминальные проступки считаются оконченными в момент совершения самого деяния, а именно в момент неисполнения возложенных на лицо обязанностей, независимо от наступления последствий, то есть все проступки сконструированы как формальные составы. Следовательно, умысел в отрицательном посткриминальном поведении, нужно определять только в отношении самого деяния.

Интеллектуальный элемент вины в отрицательном посткриминальном проступке заключается в осознании лицом фактического характера и (или) общественной вредности совершаемого им деяния. Волевой элемент вины в отрицательном посткриминальном деянии заключается именно в желании лица не ис-



полнить возложенные на него обязанности или совершить осознанное им общественно вредное деяние.

Отрицательный посткриминальный проступок признается совершенным умышленно, если лицо осознавало фактический характер и (или) общественную вредность своих действий (бездействия) и желало их совершения [1, с. 141-142]. Цели и мотивы посткриминальных проступков не имеют уголовно-правового значения.

Субъектом отрицательного посткриминального проступка является лицо, совершившее преступление.

Р. А. Сабитов разъясняет, что квалификация посткриминального поведения есть установление совпадения признаков квалифицируемого непроступного поведения лица после совершения им преступления и признаков уголовно-правовой нормы, предусматривающей это поведение, в результате чего устанавливается, какое конкретное посткриминальное деяние совершено и какой статьей (пунктом, частью статьи, примечанием к статье) УК оно предусмотрено [3, с. 197].

Полагаю, что предлагаемое Р.А. Сабитовым понятие квалификации посткриминального поведения требует некоторого уточнения. Квалификация уголовно-правового деяния есть установление соответствия не между признаками совершенного деяния и признаками уголовно-правовой нормы, а установление соответствия между признаками фактически совершенного деяния и признаками кон-

кретного деяния, предусмотренного уголовно-правовой нормой. Поэтому квалифицировать посткриминальное деяние означает установить соответствие между признаками совершенного после преступления деяния (поведения) и признаками посткриминального действия (бездействия), предусмотренного конкретной статьей (пунктом, частью статьи, примечанием к статье) Уголовного кодекса Российской Федерации.

Алгоритм квалификации посткриминального поведения, то есть последовательность установления соответствия между признаками совершенного деяния и признаками определенного состава посткриминального деяния не является единым для всех указанных составов вследствие их неоднородности и большого множества (например, положительные и отрицательные посткриминальные деяния, посткриминальные деяния, совершаемые сразу же после преступления, посткриминальные деяния, совершаемые в процессе предварительного расследования, посткриминальные деяния, совершаемые в процессе судебного разбирательства, посткриминальные деяния, совершаемые в процессе отбывания назначенного уголовного наказания, посткриминальные деяния, совершаемые при условном осуждении и условно-досрочном освобождении и тд). Общий признак всех посткриминальных деяний заключается в том, что они совершаются только после факта исполнения преступного деяния.

Литература

1. Гарбатович, Д.А. Квалификация уголовно-правовых деяний по субъективной стороне. Монография / Д.А. Гарбатович. – М.: Юрлитинформ, 2009;
2. Сабитов, Р. А. Посткриминальное поведение (понятие, регулирование, последствия) / Р.А. Сабитов. – Томск, 1985;
3. Сабитов, Р.А. Теория уголовно-правового регулирования поведения лица после совершения им преступления и вынесения ему приговора: монография / Р.А. Сабитов. – М.: Юрлитинформ, 2013;
4. Уголовное право России. Особенная часть: учебник / Под ред. Ф.Р. Сундурова, М.В. Талан. – М.: Статут, 2012.

ГАРБАТОВИЧ Денис Александрович, доцент кафедры Уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет), кандидат юридических наук, доцент. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: garbatovich@mail.ru

GARBATOVICH Denis, assistant professor of the Criminal and Criminal Executive Law, Criminology Department at South Ural State University, candidate of juridical sciences, assistant professor. Chelyabinsk, LeninAve., 76, 454080. E-mail: garbatovich@mail.ru



Гришин Д. А.

ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ВИДЕ КОММЕРЧЕСКОГО ПОДКУПА И ДАЧИ ВЗЯТКИ

Grishin D. A.

EXEMPTION FROM CRIMINAL LIABILITY FOR CORRUPTION OFFENSES IN THE FORM COMMERCIAL PAYOFF AND BRIBERY

В статье рассматриваются условия освобождения от уголовной ответственности за преступления, предусмотренные ст. 204 и ст. 291 УК РФ, а именно коммерческого подкупа и дачи взятки. На основании идентичности специальных условий освобождения от уголовной ответственности за их совершение осуществляется их единый комплексный анализ.

Выделяется две группы условия освобождения от уголовной ответственности. Первая группа является обязательным условием освобождения, что за дачу взятки, что за коммерческий подкуп. Вторая группа условий имеет альтернативный характер и может быть связана либо с вымогательством предмета взятки или подкупа либо с добровольным сообщением о совершенном преступлении.

Отмечаются выявленные проблемы толкования указанных признаков как учеными, так и правоприменителями. Автором высказаны предложения по совершенствованию уголовного законодательства в сфере развития института освобождения от уголовной ответственности за коррупционные преступления.

Ключевые слова: коррупционные преступления, коммерческий подкуп, взятка, освобождение от уголовной ответственности, вымогательство.

The article deals with the conditions of exemption from criminal liability for crimes under art. 204 and art. 291 of the Criminal Code of the Russian Federation, namely, commercial payoff and bribery. On the basis of the identity of the special conditions of exemption from criminal responsibility for these acts, the author carried out a comprehensive analysis of them.

There are two groups of conditions for exemption from criminal liability. The first group is a mandatory condition for release as for bribery and for commercial payoff. The second group of conditions is an alternative and may be linked either to extortion of bribery or payoff object or a voluntary report on the crime.

The author pointed out the problems of interpretation of these signs of both academics and law enforcers. The author put forward proposals for improving the criminal legislation in the sphere of development of the liberation of the institute of criminal liability for corruption offenses.

Keywords: corruption offenses, commercial payoff, bribe, exemption from criminal liability, extortion.



Противодействие коррупции, по мнению нашего государства, является одним из приоритетных направлений деятельности, так как не возможно эффективно проводить реформы социальной, экономической, политической, судебной и иных наиболее существенных общественных сфер, не решив ее. С принятием антикоррупционного законодательства в 2008 году законодатель существенно не изменил сложившуюся в государстве ситуацию, так как понятие коррупции фактически было дано через уже имеющиеся составы преступлений, которые были закреплены в уголовном законе с 1 января 1997 года.

Это подтверждается данными о состоянии коррупционной преступности, размещенными на официальном сайте МВД РФ. Так, например, за период января по июль 2016 года было выявлено 10003 случаев взяточничества (с приростом в 11,9 % по сравнению с 2015 годом за аналогичный период) и 666 случаев посредничества во взяточничестве (с приростом в 69,5 %)¹.

Увеличению случаев совершения коррупционных преступлений неоспоримо, поэтому, по моему мнению, законодателю целесообразно уделять внимание и иным институтам противодействия коррупционной преступности, например, освобождения от уголовной ответственности, который является актуальным инструментом с учетом общей гуманизации уголовной политики.

Сравнительный анализ объективных и субъективных признаков указанных составов преступлений свидетельствует об их схожести в отдельных элементах состава преступления². Так, в частности, условия освобождения от ответственности за совершения деяний, подпадаемых под соответствующие статьи УК РФ имеют единую природу, поэтому данные основания рассматриваются неразрывно и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» от 9 июля 2013 года № 24³.

Так, лицо, давшее взятку (предмет подкуп), освобождается от уголовной ответственности, если активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления, а так же альтернативных двух разных по юридической природе условий:

1. если имело место вымогательство взятки (предмета подкупа) со стороны должностного лица (любого лица);

2. если лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче

взятки (предмета подкупа) органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

Активное способствование раскрытию и (или) расследованию преступления является обязательным условием освобождения от ответственности за дачу взятки и коммерческого подкупа. В соответствии с пунктом 29 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» активное способствование означает совершение лицом действий, направленных на изобличение причастных к совершению преступлению лиц, обнаружение имущества, переданного в качестве взятки или предмета коммерческого подкупа⁴.

Разъяснения Пленума Верховного Суда данные в пункте 29 с одной стороны конкретны, так как активно способствовать раскрытию и (или) расследованию преступлений возможно только в форме действия. С другой стороны, перечень действий, оцениваемых как активное способствование не уточнен и по сути является открытым, а это в свою очередь, может подразумевать любые другие действия, оценка которых может создать проблемы в правоприменительной практике.

О закреплении признака вымогательства как условия освобождения в научном сообществе имеются разные взгляды. Так, по мнению профессора П.С. Яни, в случае вымогательства взятки действия виновного следует признавать как совершенные в обстоятельствах крайней необходимости, которое и так исключает уголовную ответственность⁵. Поэтому с его точки зрения данное условие не целесообразно. Данная позиция является, по моему мнению, спорной, так как при крайней необходимости действия виновного обусловлены опасностью, непосредственно ему угрожающей. При вымогательстве такой опасности нет.

В соответствии с пунктом 18 постановления Пленума ВС РФ № 24 под вымогательством понимается «требование лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой, иной организации или должностного лица передать незаконное вознаграждение под угрозой совершения действий, которые могут причинить ущерб законным интересам гражданина либо поставить последнего в такие условия, при которых он вынужден совершить данное преступление с целью предотвращения вредных последствий для его правоохраняемых интересов».

Для единой правоприменительной практике дополнить разъяснения в постановлении Пленума ВС РФ № 24 в части разграничения со статьей 39 УК РФ, например, уточнив права которые могут быть нарушены.

В соответствии с пунктом 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» предметом взяточничества (статьи 290, 291 и 291.1 УК РФ) и коммерческого подкупа (статья 204 УК РФ), наряду с деньгами, ценными бумагами, иным имуществом, может быть незаконное оказание услуг имущественного характера и предоставление имущественных прав. Не углубляясь в подробный анализ предмета взятки, на наш взгляд, в правоприменительной практике может возникнуть проблема, связанная с буквальным толкованием пункта 9 вышеуказанного Пленума и пункта 18, так как разъясняя признаки вымогательства, законодатель использует два понятия «вымогательство взятки, раскрывая его как предметы и услуги, права» и «заведомое создание условий, при которых лицо вынуждено передать указанные предметы». Второе альтернативное содержание вымогательства уже понятия предмета взятки, раскрытого в пункте 9. Полагаем, что в пункте 18 необходимо раскрыть признаки предмета взятки и исключить разночтения разъяснений Пленума в правоприменительной практике, как это было сделано в пункте 15 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной

практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» «...либо поставить последнего в такие условия, при которых он вынужден дать взятку либо совершить коммерческой подкуп с целью предотвращения вредных последствий для его правоохраняемых интересов»⁶.

Добровольное сообщение о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело, будет иметь место в тех случаях, если лицо письменно или устно сообщило о подкупе или даче взятке, имеющему право возбудить уголовное дело. Данное сообщение может быть дано по любым мотивам, но, главное условие - должно обладать признаком добровольности и быть сделано до того, как органы власти узнали о его совершении.

Согласимся с мнением Семенова Я.И., что с помощью законодательной техники можно решать самые важные задачи путем законодательного регулирования определенных общественных отношений в том случае, когда необходимо такое вмешательство⁷.

В связи с этим, считаю необходимым предусмотреть и иные условия освобождения от уголовной ответственности за дачу взятки и коммерческого подкупа. Так, в частности отсутствие вида наказания связанного с конфискацией имущества на практике вызывает серьезные проблемы с доказыванием преступности добытого имущества. Поэтому в качестве третьего альтернативного условия освобождения уголовной ответственности целесообразно закрепить факт добровольной передачи имущества добытого преступным путем в доход государства.

Литература

1. Состояние преступности в России за январь – июль 2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/101762/item/8306504/> (дата обращения: 01.10.2016)
2. Гришин Д. А. Проблемы квалификации преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях/Под науч. ред. проф. С. Н. Сабанина. Екатеринбург: Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2007. 81 с.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // Российская газета, № 154, 17.07.2013
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета от 30 октября 2009 г. N 207.
5. Яни П. Вымогательство взятки как признак крайней необходимости, исключаящей ответственность за дачу взятки // Законность. 2012. № 5. С. 16 - 19.
6. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 года N 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» // Утратило силу.
7. Семенов Я.И. Законодательная техника как инструмент совершенствования законодательства // Вестник ЮУрГУ. - 2006. - № 13. - С. 164-167.



ГРИШИН Денис Александрович, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Уральского института - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент. 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. E-mail: denn_81@mail.ru

GRISHIN Denis Alexandrovich, Associate Professor, Department of Criminal Law Ural Institute - a branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, PhD in Law. 66 8th March st., Ekaterinburg, Russia, 620990. E-mail: denn_81@mail.ru

88

Уголовно-правовая
доктрина





УДК 34(470) + 378.634(470)

Глотова Ж. В., Саленко А. В.

ОЧЕРК СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Glotova Z. V., Salenko A. V.

STATE-OF-THE-ART OF THE RUSSIAN LEGAL SCIENCE

Авторы настоящей статьи рассматривают состояние современной российской юридической науки и констатируют её кризис. Среди признаков этого кризиса – отсутствие собственной мировоззренческой основы (в особенности в сфере дисциплин публично-правового цикла), устаревшая методология научной и преподавательской работы, непонимание сути и недостаточный объем академической свободы в преподавательской деятельности, а также доминирование формальных показателей над смыслом и содержанием образовательного процесса. Причины этого кризиса российской юриспруденции были заложены в перестроечный период, когда началась полномасштабная трансформация отечественного юридического образования и науки. В статье авторами сделаны выводы и предложения относительно модернизации российской юридической науки и развития академической свободы при преподавании юриспруденции в российских университетах.

Ключевые слова: юридическое образование, юридическая наука, юриспруденция, методология, кризис науки, качество образования, Россия.

Authors of the present article consider the current situation in the Russian legal science (jurisprudence) and analyse its modern crisis. Among main indicators of this crisis there are a lack of its own legal ideology (in particular in the sphere of public law), outdated methodology in science and teaching, misunderstanding of the essence of the academic freedom and its importance for teaching activities, and last but not least the domination of formal indicators over sense and content of educational activities. The sources of this crisis of the Russian legal science rooted in the Perestroika period when full-scale transformation of domestic legal education and science started. In the article authors have come to several conclusions regarding modernization of the Russian legal science and teaching and concerning realization of academic freedom at the Russian universities.

Keywords: legal education, legal science, jurisprudence, legal method, crisis of legal science, quality of education, Russia.

Российская система образования, юридического в частности, находится не в самом лучшем состоянии. Но почему она оказалась в нем? Как произошла деформация одной из лучших в мире образовательных школ? Можно ли вернуться к ее нормальному состоянию? Что для этого необходимо? Эти и другие вопросы за-

дают себе ученые, преподаватели, практики и граждане¹.

В настоящее время в российской высшей школе развиваются две разнонаправленные тенденции – позитивная, заключающаяся в росте качества образования, и негативная, заключающаяся в его снижении. Данные тенденции сложным





образом пронизывают всю систему российских вузов. Нередко в рамках даже одного вуза и факультета эти тенденции накладываются друг на друга. В рамках данной статьи для нас особый интерес представляет именно негативная тенденция и те механизмы, которые лежат в основах юридического образования и науки. Рассмотрим происходящие мутации юридической науки и попытаемся доказать, что внешние прогрессивные реформы при неправильном формировании нюансов их реализации могут привести к полной деформации целевых установок юридических вузов и факультетов и потере качества даваемого ими высшего образования. Не побоимся этого слова – именно термин мутация, чётко и наглядно характеризует все те перемены, которые происходят сегодня в современной юридической науке.

Сегодня мы находимся в интересной и в то же время важнейшей для правоведения ситуации, когда принципиально решается вопрос о стратегии развития юридического знания. Речь идет о методологических основаниях юридической науки, которые задают формат и определяют общие контуры развития юридических исследований². Первая мутация связана с отсутствием единой позиции относительно необходимости пересмотра методологии юриспруденции. Многие ученые подчеркивают, что познавательный потенциал классической методологии практически исчерпан. Анализ отечественных исследований по проблемам теоретико-методологического характера, а также оценка учебной литературы по таким методологически ориентированным дисциплинам, как общая теория государства и права, социология и философия права, показывают, что мы все еще используем советские методологические наработки. Последние, каким бы образом они не подвергались внешней модификации, представляют собой отражение нормативно-дисциплинарной парадигмы правового мышления, которая досталась нам в наследство от советско-марксистского дискурса. Можно констатировать, что этот дискурс сегодня парадоксальным образом продолжает существовать, хотя самих отношений, вокруг которых он изначально формировался, уже нет.

Просоветские интеллектуально-юридические практики, в той или иной степени воспроизводящие прежний социокультурный и интеллектуально-волевой фон правосознания, значительно определяют уже современную логику исследования и отношения к новой правовой

реальности, таким образом, изначально задавая ориентиры всего исследовательского поля. Причины такого положения дел заключаются в различных факторах, начиная от поддерживаемого государством определенного типа юридической рациональности до главенства в научном пространстве позиций представителей прежней юридической доктрины. Этот порядок вещей также обуславливает и то, что устаревшие формы застыли и в учебном процессе – на первом курсе студенты юридических факультетов обучаются главным образом дисциплинам общетеоретического характера, а на последнем курсе – теория государства и права остаётся неизблемым общеобязательным государственным экзаменом. Однако рациональность такого построения учебного процесса сомнительна.

Оценивая современное состояние отечественной и всей постсоветской юриспруденции, можно с достаточной степенью уверенности предположить, что сегодня происходит постепенное осмысление необходимости отказа от классической традиции в юриспруденции и поиск новых оснований развития юридического знания в XXI веке. Так, исследователь Т.Л.Воротилина отмечает, что кризис современной юридической науки и юридического мышления является не чем иным, как «порождением центрирующего сознания европейской культуры, а сами классические модели познания в итоге оказались «глубоко отчуждены от реальных процессов функционирования и развития права как реального явления»³. Аналогичным образом сохраняется архаичные формы построения юридических факультетов в российских вузах, где кафедры фактически утратили роль научных центров и функционируют в первую очередь в качестве административных единиц. К сожалению, в большинстве случаев кафедры не выполняют роль интеллектуальных центров, где делается передовая юридическая наука; современная кафедра – это скорее административное звено, где распределяется нагрузка, где между преподавателями идёт перманентная борьба за часы, а заведующий кафедрой чаще всего не является лидером научного направления, а скорее превращается в человека, одержимого мыслью о максимально долгом сохранении собственной административной позиции на кафедре.

Далее рассмотрим вторую мутацию юридического образования и науки. Здесь можно выделить несколько пунктов, которые следует считать принципи-

альными. Причем во всех этих пунктах прослеживается одна и та же закономерность: существует внешнее благополучие на фоне почти полного фактического разложения системы. В последнее время в российских вузах прослеживается довольно устойчивая тенденция, заключающаяся в стремлении к росту прикладной направленности читаемых курсов. Данная тенденция вызвана тремя причинами. Первая – требования со стороны самих студентов, не желающих получать абстрактные знания, которые впоследствии нельзя нигде применить. Второе – сигналы, идущие со стороны рынка труда, на котором требуются готовые приступить к реальной профессиональной деятельности специалисты. Третье – неумелое преподавание теоретических дисциплин, оторванное от практики и из-за этого вызывающее отторжение со стороны студентов. Между тем, этот общий тренд не соответствует самому духу университетов. Здесь, с одной стороны, следует привести аргументы в пользу недопустимости полного исключения теоретических дисциплин. Во-первых, в юриспруденции складываются новые теоретические и практические парадигмы. Игнорирование новых теорий и концепций блокирует не только продвижение вперед по пути осмысления новых научных результатов, но и их правильное применение на практике. Во-вторых, высшее образование помимо всего прочего выполняет мировоззренческую функцию, что не позволяет сводить его к простым утилитарным задачам практического толка. В настоящий момент университетские программы выхолащиваются и все меньше соответствуют своему предназначению. В этом случае мутация заключается в том, что при внешней фундаментальности образования, получаемого, в нем отсутствует зачастую необходимое качество.

Следствием падения престижа теоретических дисциплин и невысокой оплаты труда университетских сотрудников является то, что работа в вузах постепенно превращается в некую вторичную занятость. Логика здесь проста: невозможность заработать в стенах университета достаточные деньги приводит к тому, что работники вузов пытаются минимизировать время и усилия, отданные вузу. Основная часть времени и сил человека расходуется на заработки за пределами университета. Часто работа в университете выступает в качестве вспомогательного инструмента для развития успеха основной деятельности за пределами вуза. Следует пояснить, что отрицательным

моментом в российской практике совмещения двух работ является не сам факт этого совмещения (это происходит во всех странах мира), а то, что при таком совмещении работа в университете воспринимается в качестве вспомогательной, а не основной. Безусловно, преподаватели-практики (судьи, адвокаты, нотариусы) имеют больше шансов обучить студентов прикладным аспектам будущей профессии, и тяготение обучающихся и администрации вузов автоматически повышают потенциальный преподавательский успех специалистов-практиков.

Обозначенная выше тенденция разрушительно сказывается на качестве университетского образования. Концентрация в университете преподавателей, которые работают в нем как бы между делом, ведет к ослаблению контроля за учебным процессом и падению качества преподавания. Учитывая, что университеты во всем мире воспринимаются как своеобразные храмы науки, рассмотренная тенденция вступает в явное противоречие с таким пониманием университетов. Наоборот, в своем нынешнем виде российские университеты вступают скорее в качестве побочных придатков бизнеса и чиновничества, нежели в качестве авангарда науки. Подчеркнем, что проблема заключается не в том, что высококвалифицированные профессора зарабатывают на стороне консультациями, а в том, что сторонние малоквалифицированные агенты подрабатывают на профессорской ниве.

Несомненно, ярким примером мимикрии российских университетов состоит в бутафорском виде предлагаемых ими курсов и научных направлений. Можно увидеть всевозможные экзотические курсы. Если бросить на них неискушенный взгляд, то может создаться впечатление, что российские университеты ничем не уступают Гарвардскому университету. Однако стоит лишь слегка капнуть в содержательный контекст, то можно убедиться, что за всем бутафорским названием ничего не стоит.

Еще один типичный пример – это переход на двухступенчатую систему высшего образования, в соответствии с которой для получения степени магистра необходимо отучиться 6 лет и защитить магистерскую диссертацию. Часто такие диссертации не несут никакого исследовательского потенциала, научной новизны. По сути, магистерская диссертация в своем худшем виде дублирует дипломную работу, которая писалась по традиционной пятилетней системе высшего





образования. Ученые отмечают, что сегодняшние магистерские диссертации совершенно не соответствуют статусу диссертации как таковой. Само понятие диссертация дискредитируется. К сожалению, критика со стороны преподавателей о том, что хотя бы формально следует использовать термин «магистерская работа», остаётся без должного внимания.

Сделаем достаточно смелое утверждение о том, что сегодняшние университеты очень неплохо освоили методы мимикрии, когда им удастся подделаться под настоящее научное заведение. Между тем, если такое положение дел сохранится еще в течение нескольких лет, то это нанесет значительный вред научной культуре, а выпускаемая вузами молодежь будет находиться в опасной иллюзии, что те дисциплины, которые им преподавались, и есть передовые рубежи сегодняшней мировой науки.

Если сравнить отечественный и западный опыт, то достаточно прозрачным становится то видение, что западные университеты традиционно воспринимаются в качестве не только учебных, но и научных центров страны⁴. Соответственно, в них не только учат, но и осуществляют передовые научные исследования. Причем, репутация вуза определяется, в первую очередь, его научными достижениями. Привлекательность вуза как учебного заведения и, соответственно, и стоимость обучения в нем определяется его научным статусом, то есть его исследовательскими результатами. В подавляющем большинстве российские вузы не имеют отношения к научной деятельности, все они зациклены на учебном процессе. Исключения, конечно, есть, но они ничто не меняют в общем раскладе сил.

В последние годы стало формироваться еще одно весьма оригинальное явление – вузы перестают служить местом получения образования и знаний. Уже не раз поднимался вопрос о том, что обучающиеся прекратили учиться, а преподаватели – обучать⁵. При нынешней конфигурации российского рынка труда для успешной карьеры диплом о высшем образовании необходим, но знания, полученные в стенах университета, очень быстро устаревают и трансформируются. Чтобы быть успешным юристом, необходимо постоянно обновлять свои знания. Невозможно предсказать, какие именно знания понадобятся человеку завтра. Это очень серьезная проблема. Не исключено, что вся система высшего образования изжила себя и сейчас требуется создание чего-то абсолютно нового. Похоже, что

университетская система с традиционными лекциями и каноническими семинарами уже не оправдывает себя. Чтобы хоть как-то исправить данное положение дел в рамках юридического образования, необходимо заменить традиционные лекции на лекции-консультации, направленные на обсуждение и уточнение полученной обучающимися информации. Знакомство с самыми последними научными достижениями должно проходить на специализированных семинарах. Однако все это является своеобразной полумерой, в то время как новая модель высшего образования еще не сформирована.

Особые трудности у российских университетов возникают при преподавании дисциплин социально-гуманитарного цикла, к которым можно отнести также юриспруденцию. Почти все общественные дисциплины направлены на изучение общественных процессов и своей задачей ставят достижение так называемого общественного благосостояния. Эта задача явно не из простых, что и проявляется в сложных научных теориях, концепциях, нормативных документах. У обучающихся наблюдается отсутствие стимула преодолеть все эти научные преграды. Если бы постижение этих сложных теорий позволило бы в дальнейшей жизни преуспевать, если бы эти специальные знания позволили бы в ближайшем будущем обогатиться, тогда бы студенты, может быть, и напряглись. Но ведь читаемые им дисциплины направлены не на индивидуальное, а на общественное благосостояние. Однако, альтруизмом современный российский студент никак не страдает. Любые профессионально-квалификационные навыки человека воспринимаются сегодняшним студенчеством, а в дальнейшем будущими специалистами, исключительно сквозь призму возможного материального обогащения.

Таким образом, в студенческой среде постепенно складывается утилитарный, чрезвычайно узкий тип мышления. Сегодняшняя университетская молодежь не интересуется проблемами современной юридической науки, их не волнует будущая отечественная правовая система, они безразличны к событиям, происходящим на государственном уровне.

Нельзя обойти стороной мутацию науки как мнимый контроль качества со стороны государства. В настоящее время гарантом качества университетского образования и науки в России выступает государство, которое закрепило существующую систему лицензирования учебных программ, аккредитации высших учебных

заведений. Помимо этого действуют государственные образовательные стандарты и прочие инструменты государственного регулирования сферы высшего образования, которые создают иллюзию того, что следование им обеспечивает приемлемое качество высшей школы. Но это далеко не так. При этом в преподавательской среде нет правильного понимания того, что такое академическая свобода. Преподаватель старается минимизировать всякую борьбу за свободу преподавания и готов выполнять любые, порой даже самые абсурдные требования образовательных чиновников, лишь бы минимизировать конфликты с администрацией вуза. Это обуславливает то, что растёт бюрократическая нагрузка на преподавателей – внедряются всё новые учётно-отчётные формы – БРС, УМК, ФОСы и т.д. – однако содержательных сдвигов мало. Российская юридическая наука как была так и остаётся на обочине передовых юридических исследований.⁶ При этом данный кризис наблюдается во всех отраслях российского права. Например, отчётливо виден кризис современной отечественной доктрины международного права, который констатируется В.Л. Толстых: «После поражения в «холодной войне» отечественная доктрина отказалась от собственной идеологии и была вынуждена заимствовать идеологию бывших противников. Это повлекло ряд неблагоприятных последствий. Во-первых, новые идеи вступили в конфликт с сохранившимися элементами старой идеологии – в итоге отечественная теория международного права стала внутренне противоречивой. Во-вторых, новые идеи не были заимствованы во всей своей полноте: некоторые были упрощены до уровня лозунгов, другие – проигнорированы, третьи – извращены; в результате, будучи перенесёнными на отечественную почву, они оказались неспособны обеспечить высокий уровень правовой риторики. В-третьих, российская доктрина так и не стала полноправным участником западной дискурсивной практики, в рамках которой вырабатываются новые идеи, поэтому она не влияет на их содержание, порой вступающее в конфликт с национальными интересами России. В целом переход к западной идеологии ознаменовал утрату отечественной доктриной самостоятельного статуса и превращение ее в периферийную ветвь западной доктрины»⁷.

В настоящее время большинство вузов научилось успешно бороться с большинством бюрократическим норм. Что же

касается качества преподавания, то никакие государственные стандарты здесь не помогают. Либо они умело имитируются при отсутствии реального качества преподавания, и тогда вуз нуждается в государственной аккредитации и дипломе государственного образца; либо вузы независимо от госстандартов ведут подготовку специалистов на высоком уровне и через некоторое время они зарабатывают репутацию, которая им позволяет вообще отказаться от государственной аккредитации и диплома государственного образца. Ярким примером вуза второго типа служит Российская экономическая школа (РЭШ), которая готова отказаться от «игры» в госстандарты, сдерживающие инициативу вуза, и выдавать свои дипломы, подкрепленные только своим собственным авторитетом, а не авторитетом государства⁸.

Таким образом, сегодняшние российские вузы приспособились к государственному вмешательству и способны выполнять разнообразные требования государства без заметных положительных сдвигов в качестве образования. Внешне это создает у потребителя иллюзию, что государство гарантирует качество обучения в вузах. Сознательные университеты, которые не нуждаются в государственном контроле, все равно вынуждены подстраиваться под государственные стандарты и выглядеть как все остальные вузы страны. Это еще больше затуманивает истинное положение дел и не позволяет отличить хорошие вузы от плохих.

Ни для кого не представляет секрета то, что за последние годы юридическое образование испытывало бурный рост популярности в российском обществе, что сопровождалось активным количественным ростом выпускников, имеющих высшее юридическое образование. Постоянно увеличивающийся прием в существующие юридические вузы и факультеты университетов не мог удовлетворить растущие потребности общества, поэтому в стране повсеместно стали открываться новые юридические вузы, зачастую имеющих весьма отдаленное отношение к юридической науке и практике. Коснулся этот процесс и некоторых направлений деятельности государства: юридические академии и университеты стали создавать различные министерства и ведомства, начиная от Министерства внутренних дел и заканчивая Министерством обороны⁹.

На первый взгляд такой рост популярности юриспруденции в обществе не мо-



жет не радовать. Однако при более внимательном рассмотрении проблемы можно прийти к выводу, что оснований для радости не так уж и много. Несмотря на отдельные достижения, и юридическая наука, и юридическое образование претерпевают весьма серьезный кризис, причем, как это не покажется парадоксальным, даже бурный рост количества юридических вузов является проявлением и показателем данного кризиса. Безусловно, нельзя сказать, что профессия юриста не была престижной в последнее десятилетие XX века. Однако хорошо известно, что число юридических вузов было невелико. Помимо нескольких специализированных юридических институтов существовали юридические факультеты университетов; численность студентов, составляющих курсы указанных высших учебных достижений, была ограничена. Все это несравнимо с той ситуацией, которую мы наблюдаем в последнее время.

Следует констатировать тот факт, что в России с большей или меньшей степенью проникают механизмы правового регулирования, характерные для других стран. Российские объекты права во все большей степени становятся участниками отношений, возникающих за границей, и все большее количество российских граждан выезжает на работу за границу. В нашей стране также начинают активизироваться с большей интенсивностью иностранные субъекты. Понятно, что в этих условиях выпускник юридического вуза должен быть знаком не только с российскими правовыми реалиями, но и с правовыми механизмами, функционирующими в других странах, а также в международных правовых отношениях, в противном случае его перспективы на профессиональном рынке труда становятся все более проблематичными. Но этот же

факт означает и то, что перед российскими юридическими вузами встает проблема повышения уровня своей конкурентоспособности в системе международного юридического образования.

Круг проблем, с которым сталкиваются современная юридическая наука и юридическое образование, довольно широк. В их числе проблема платного юридического образования, проблема повышения квалификации профессорско-преподавательского состава, проблема сохранения и развития отечественной юридической науки, проблема выживания российской юридической науки в условиях повышения уровня международной открытости современного российского общества¹⁰.

При всех тех изменениях, которые происходят в настоящее время в Европе, положение в ней характеризуется одним совершенно очевидным качеством – стабильностью действующих правовых механизмов. Подобного нельзя сказать о современной России. При том, что она переживает сейчас период становления новых правовых механизмов. В нашей стране происходят глобальные, качественно нового характера, изменения в правосознании, включая, разумеется, и профессиональное правосознание. В таких условиях интеграция российского профессионального юридического образования в систему европейской высшей школы, несомненно, необходима, более того, надо полагать, что она неизбежна. Однако, отдавая себе в этом отчет, следует подумать над тем, как реализовать данную задачу с минимальными издержками и в этом отношении справедливы слова С.Н. Булгакова, произнесенные им сто лет назад при поступлении на службу в Московский университет: «Ремесленный специалист не должен убивать в себе мыслителя, тоскующего о цельном знании».



Литература

1. Упоров И.В. Юридическое образование в России: от парадокса к парадоксу // Психология, социология и педагогика. — 2015. — № 12 (51). С. 8-11.
2. Фролова Е.А. Методология юридических наук: неокантианский подход // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. — 2016. — № 1. С. 18-34.
3. Воротилина Т.Л. Постнеклассические тенденции в западной и российской традициях правопонимания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2002. — С. 24.
4. Шугуров М.В. Основные направления трансформации юридического образования в контексте европейского пространства высшего образования // Юридические исследования. — 2015. — № 6. С. 69-106.
5. Балацкий. Куда же идут наши университеты? // Высшее образование сегодня. — 2006. — № 1.
6. Капустин А.Я. Юридическая наука и формирование миропорядка нового тысячелетия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2015. — № 3. С. 389-396.
7. Толстых В.Л. Очерк современного состояния российской доктрины международного права // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. — 2016. — № 3 (35). С. 50-58.

8. Нужны ли государственные стандарты высшему образованию? // Платное образование. – 2006. – № 4 (42).
9. Кропачев Н.М., Хохлов Е.Б. Юридическое образование в России: выбор пути права // URL: <http://law-students.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=189> (дата обращения: 29.09.2016).
10. Дружинина А.В. Некоторые аспекты становления и развития отечественного юридического образования // Государство и право в XXI веке. — 2016. — № 1. С.4-10.

ГЛОТОВА Жанна Владимировна, кандидат педагогических наук, доцент ресурсного центра (кафедры) иностранных языков, магистр юридических наук Балтийского Федерального Университета имени Иммануила Канта (Калининград). 236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14. E-mail: ZHGlotova@kantiana.ru

GLOTOVA Zhanna Vladimirovna, candidate of pedagogic sciences, Associated Professor of the Resource Center (Department) for Foreign Languages, LL.M., Immanuel Kant Baltic Federal University (IK-BFU). 236041, Kaliningrad, ul. Alexander Nevsky, 14. E-mail: ZHGlotova@kantiana.ru

САЛЕНКО Александр Владимирович, кандидат юридических наук, магистр (LL.M., Gttingen), доцент кафедры международного и европейского права, юридический институт Балтийского Федерального Университета имени Иммануила Канта. 236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14. E-mail: ASalenko@kantiana.ru

SALENKO Alexander Vladimirovich, candidate of legal science, LL.M.(Gttingen), Associated Professor of the Department of International and European Law, Institute of Law, Immanuel Kant Baltic Federal University (IK-BFU). 236041, Kaliningrad, ul. Alexander Nevsky, 14. E-mail: ASalenko@kantiana.ru



Беляева И. М., Начаркина О. В.

К ВОПРОСУ О НОВОЙ РЕДАКЦИИ СТ. 157 УК РФ (УКЛОНЕНИЕ ОТ УПЛАТЫ АЛИМЕНТОВ)

Belyaeva I., Nacharkina O.

TO THE QUESTION ABOUT THE NEW VERSION OF ARTICLE 157 OF THE CRIMINAL CODE OF RUSSIA (EVASION FROM PAYMENT OF THE ALIMONY)

В статье рассматриваются вопросы изменения диспозиции ст. 157 УК РФ (уклонение от уплаты алиментов), внесенные Федеральным законом от 03.07.2016 № 323. Исключение категории «злостности» неуплаты средств на содержание (алиментов) и ее замена неоднократной неуплатой родителем без уважительных причин в нарушение решения суда или нотариально удостоверенного соглашения средств на содержание несовершеннолетних детей, а равно нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста (ч. 2 – совершеннолетними трудоспособными на содержание нетрудоспособных родителей), породило многие споры как среди ученых, так и среди правоприменителей. Авторы предприняли попытку оценить данные изменения с точки зрения эффективности защиты интересов лиц, нуждающихся в таком содержании.

Ключевые слова: уголовная ответственность за неуплату алиментов, принуждение родителя к содержанию ребенка, декриминализация злостной неуплаты алиментов.

The article discusses changes in the provisions of article 157 of the criminal code (evasion from payment of the alimony), as amended by Federal law of 03.07.2016, No. 323. The exception is the category of «malice» of non-payment of funds for maintenance (alimony) and its replacement the repeated failure of the parent, without justifiable reason in violation of a court order or notarized agreement funds for the maintenance of minor children and disabled children under eighteen years of age (part 2 – adults of working on the maintenance of disabled parents), has generated a lot of debate both among scientists and among the enforcers. The authors attempted to assess these changes from the point of view of efficiency of protection of interests of persons in need of such content.

Keywords: criminal liability for failure to pay child support, forcing the parent to the substantive content of the child, the decriminalization of willful nonpayment of child support

Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей, как гласит часть 2 статьи 38 Конституции Российской Федерации.

Расшифровка этого права-обязанности содержится в статье 63 Семейного кодекса Российской Федерации. Законодательно забота родителей о детях включает в себя ответственность за здоровье, физическое, психическое, духовное и нравственное развитие. Особняком в СК РФ стоит обязанность родителей содер-

жать своих детей (статья 80 СК РФ) и конструктивно не является формой заботы родителя о ребенке. Однако в современном обществе нельзя представить заботу о детях без исполнения родителем обязанности по содержанию ребенка.

В России предусмотрена возможность принуждения к исполнению такой части родительского труда, как содержание ребенка, а за ее неисполнение установлена ответственность. Тогда как ко второй части родительского труда – воспитанию, –



принудить человека юридически возможно, но не целесообразно, так как эффект от принуждения родителя к воспитанию ребенка может быть обратным.

На конец сентября 2016 года в УФССП России по Челябинской области зафиксировано 28,4 тысяч алиментных производств, что на четыре тысячи производств меньше, чем в аналогичном периоде прошлого года, при этом возобновляются исполнительные производства прошлых лет в связи с массовыми сокращениями рабочих мест в Челябинской области [1]. По данным Управления Федеральной службы судебных приставов по Челябинской области в добровольном порядке лишь 16 % должников оплачивают алименты.

Наличие в российском законодательстве юридической ответственности за уклонение родителей от содержания детей свидетельствует о том, что такое поведение родителя порицается обществом, считается общественно опасным. Уклонение от алиментных выплат приводит к грубому нарушению законных прав несовершеннолетних детей, установленных статьей 38 Конституции Российской Федерации, статьями 80 и 87 Семейного кодекса Российской Федерации и подрывает нравственные устои общества. Государство ищет и устанавливает все новые способы понуждения родителей к принудительному исполнению данной обязанности, если она не исполняется добровольно.

Действенным способом влияния на недобросовестных плательщиков алиментов, наряду с розыском счетов и списанием денежных средств, арестом имущества, ограничением личных прав – выезда и за рубеж и управления транспортным средством, является возможность привлечения должника, уклоняющегося от уплаты алиментов, к уголовной ответственности по статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), а с 15 июля 2016 года и к административной ответственности.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» [2] декриминализовано уклонение от уплаты алиментов (ст. 5.35.1 КоАП РФ); одновременно введена уголовная ответственность за неоднократное совершение такого деяния (ст. 157 УК РФ в новой редакции).

Изменения в законодательство были инициированы Верховным Судом Российской Федерации с целью гуманизации и либерализации уголовного законодательства [3]. Эта инициатива была поддержана Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию Российской Федерации, оглашенном 03.12.2015 [4].

Причиной декриминализации уклонения от уплаты алиментов послужили данные о том, что в 2014 году из 62768 осужденных по статье 157 УК РФ, 95% назначались наказания, не связанные с лишением свободы либо применялось условное осуждение.

Действующая редакция статьи 157 УК РФ исключила из диспозиции статьи 157 УК РФ квалифицирующий признак «злость» и ввела административную преюдицию.

Ранее уголовная ответственность по части 1 статьи 157 УК РФ наступала злостное уклонение родителя от уплаты по решению суда средств на содержание несовершеннолетних детей, а равно нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста.

Злостность представляла собой оценочную категорию и определялась в каждом конкретном случае отдельно, что создавало сложности при возбуждении уголовных дел и привлечения виновных к уголовной ответственности. И правоведа, и законодатели неоднократно обращали внимание на необходимость четкого законодательного определения злостности [5].

Кроме того, под действие статьи не попадали деяния по неуплате родителем алиментов по нотариально удостоверенному соглашению об уплате алиментов, возможность заключения которого предусмотрена п. 1 статьи 80 СК РФ и предполагает добровольное исполнение.

В настоящее время уголовная ответственность по ч. 1 статьи 157 УК РФ наступает в случае, если родитель не уплачивает алименты без уважительной причины и неоднократно.

И вновь в статье содержится оценочное понятие «уважительная причина». Законодательно содержание данного признака не раскрыто и, вероятно, так же как понятие «злостность» будет определяться и оцениваться в каждом конкретном случае. Однако в отзыве от 15.08.2015 на законопроект № 923787-6, внесенный Законодательным собранием Краснодарского края об определении понятия злостности в статье 157 УК РФ, Верховный Суд Российской Федерации отмечал





ет, что определение злостности, предложенное в указанном законопроекте не учитывает, что неуплата алиментов может происходить по уважительным причинам, к которым следует отнести несвоевременную выплату заработной платы, утрату заработка вследствие увольнения по сокращению штата, отсутствие заработка по причине болезни, и т.д., а также в случаях, когда исполнительный лист не предъявлялся к взысканию.

Понятие неоднократности разъясняется в примечании к статье 157 УК РФ: деяние признается совершенным неоднократно, если лицо ранее было подвергнуто административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Нет оснований полагать, что декриминализация злостного уклонения от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей приведет к безнаказанности и росту данного рода преступлений.

Наказание за административный проступок – неуплату средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей, – достаточно серьезное – обязательные работы на срок до ста пятидесяти часов либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток или наложение административного штрафа на лиц, в отношении которых в соответствии с настоящим Кодексом не могут применяться обязательные работы либо административный арест, в размере двадцати тысяч рублей.

Административная преюдиция позволяет исключить излишнюю криминализацию деяний, является эффективным средством предупреждения преступлений путем привлечения лица к административной ответственности за аналогичное правонарушение, дает возможность разграничить уголовную и административную ответственность основным критерием которой является степень общественной опасности деяния [6].

Ожидать эффективность от административной преюдиции в данном случае следует и по причине особенностей специального субъекта как административного правонарушения, так и преступления – неуплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей. Таковым является либо родитель ребенка, либо ребенок нетрудоспособного нуждающегося родителя [7]. Будучи подвергнутым административному наказанию, правонарушитель, с большой долей вероятности предпримет меры к предотвращению привлечения в уголовной ответствен-

ности, а именно оплатит задолженность по алиментам и не допустит повторных просрочек без уважительных причин, тем самым выполнив свою родительскую обязанность по содержанию ребенка (детей).

О личности преступника как о ключевом факторе, связующем административную преюдицию и предупреждение преступлений в своих работах, пишет В.П. Малков, считая, что виновный при совершении повторных преступлений демонстрирует вызов обществу и тем самым обнаруживает свою повышенную опасность [8].

Объединяя данные теории девиантного отцовского поведения и наличие административной преюдиции за уклонение от уплаты алиментов, можно прогнозировать повторность совершения деяния и трансформацию его в преступление данной категорией правонарушителей.

Ожидаемый положительный эффект от административной преюдиции заключается в возможности привлечения лица к административной ответственности, при этом лицо не приобретает статус судимого, негативно влияющего на социальный статус как самого осужденного, так и членов его семьи, особенно детей (в частности, невозможности устройства на работу и прохождения государственной службы, сложности при выезде за границу, в получении кредита). Назначение уголовного наказания с отбыванием реального срока уменьшает возможность взыскания с осужденного алиментов, административное же наказание оставляет для этого больше возможностей.

Отметим, что наказание за неуплату средств на содержание детей и нетрудоспособных родителей не изменилось: данное деяние наказывается исправительными работами на срок до одного года, либо принудительными работами на тот же срок, либо арестом на срок до трех месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года.

Пока же за неполные 4 месяца, с 15 июля 2016 года в соответствии с новым законодательством должностными лицами ФССП России возбуждено 21,9 тыс. дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.35.1 КоАП РФ [9], что практически сопоставимо с количеством уголовных дел за аналогичное преступление, возбужденным в России в 1 полугодии 2016 года (38 189) [10]. В Челябинской области к административной ответственности по ст. 5.35.1 КоАП РФ привлечено 500 человек. В 223 случаях мировые судьи назначили наказание в виде обязательных работ, в 100 случаях – арест сроком до 15 суток [11].

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Взыскание алиментов – социально значимый вопрос, неплатежи на содержание детей со стороны родителей во многом характеризуют уровень социального развития общества. Причины видятся в снижении роли отца, как родителя, обеспечивающего материальное благополучие ребенка, безответственность родителей, взращенная на культуре потребительства, высокий уровень теневых доходов, с которых невозможно принудительно взыскать алименты, общее снижение культуры общества.

Российское законодательство предусматривает возможность принуждения родителя к содержанию ребенка, как исполнения части родительского труда.

В настоящее время привлечение должника к уголовной ответственности, в случае уклонения от уплаты алиментов возможно только при условии, что он ранее подвергался административному наказанию за неуплату средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей и не истек срок, в течение которого он

считается подвергнутым административному наказанию.

Декриминализация злостного уклонения от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей и введение административной преюдиции направлено на гуманизацию уголовного наказания, создание более эффективного механизма принуждения должников к исполнению своих родительских обязанностей без применения к ним неоправданно жесткого наказания, которое не только не способствует исправлению осужденного, но и препятствует или затрудняет их исполнение, предупреждение совершения преступлений.

Анализ личности правонарушителя-отца с позиции теории девиантного отцовского поведения позволит прогнозировать повторность совершения им правонарушения.

Реальный эффект от декриминализации злостного уклонения от уплаты алиментов и введения административной преюдиции можно будет оценить после формирования устойчивой административной и судебной практики.

Литература

1. <http://r74.fssprus.ru/>
2. Российская газета. 2016. – № 149. – 08 июля.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 37 от 31.07.2015 // <http://www.vsrfl.ru/second.php>
4. Российская газета. 2015. – № 275. – 04 декабря
5. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 157 Уголовного кодекса Российской Федерации», внесенного Законодательным собранием Краснодарского края. Законопроект № 923787-6 // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности; Кошаева Т., Гуль Н. Проблемы ответственности за злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей и применения ч. 1 ст. 157 УК РФ // Уголовное право. – 2006. – № 1.
6. Колосова В.И. Административная преюдиция как средство предупреждения преступлений и совершенствования уголовного законодательства // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2011. – № 5 (1). – С. 248.
7. Рубченко А. Н. Субъект злостного уклонения от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 1 (255). – Право. Вып. 31. – С. 88–92.
8. Малков В.П. Множественность преступлений: сущность, виды, правовое значение. – Казань, – 2006. – С. 25.
9. ФССП России: Должников по алиментам, полностью игнорирующих свои обязанности в отношении детей, становится меньше // <http://fssprus.ru/news/document24211213/>
10. Письмо ФССП России от 22.07.2016 № 00043/16/66616-АП «Обзор деятельности территориальных органов ФССП России по применению мер уголовно-правового воздействия и организации дознания за 6 месяцев 2016 года».
11. <http://r74.fssprus.ru/news/document24212907/>



БЕЛЯЕВА Ирина Михайловна, заведующая кафедрой уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: beliaevaim@susu.ru

BELYAEVA Irina Mikhaelovna, head of a chair of criminal and criminal-Executive law, criminology, South Ural State University, Chelyabinsk.454080, Chelyabinsk, st. Commune, d. 149. E-mail: beliaevaim@susu.ru

НАЧАРКИНА Ольга Вячеславовна, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: nacharkinaov@susu.ru

NACHARKINA Olga Vyacheslavovna, Associate Professor of criminal and criminal-Executive law, criminology, South Ural State University, Chelyabinsk. 454080, Chelyabinsk, st. Commune, d. 149. E-mail: nacharkinaov@susu.ru



Майоров В. И., Вольф Р.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ПОРЯДКА: ВОЛОНТЕРСКИЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В США И ДОБРОВОЛЬНЫЕ НАРОДНЫЕ ДРУЖИНЫ В РОССИИ

Mayorov V. I., Wolf R.

CITIZEN PARTICIPATION IN POLICING: VOLUNTEER POLICE IN THE UNITED STATES AND VOLUNTARY NATIONAL TEAMS IN RUSSIA

В статье проанализированы особенности функционирования добровольных общественных объединений, помогающих полиции в США и России. Определено, что американские организации, оказывающие помощь полиции на общественных началах («volunteer policing»), характеризуются большими различиями в их деятельности в различных штатах. Рассмотрены основные причины использования «volunteer policing» в США, особенности их состава и распределения полномочий. Анализируя деятельность объединений схожей направленности, функционирующих в России – добровольных народных дружин, – авторы отмечают наличие как сходств, так и отличий по сравнению с американскими «volunteer policing». Сделан вывод о перспективности изучения зарубежного опыта деятельности по охране порядка, осуществляемой на общественных началах.

Ключевые слова: добровольная народная дружина, «volunteer policing», «volunteer police», охрана правопорядка, принцип взаимодействия и поддержки, США, Российская Федерация.

The involvement of citizens and civic organizations in policing activities is central to the concept of a social partnership between police and society and has proven its effectiveness in many countries throughout the world. This article analyzes the activities of volunteers and voluntary associations in policing in the United States and Russia. Volunteer policing throughout the United States is examined, characterized by significant differences in their authority, responsibility, and activities in various states and jurisdictions. The leading reasons for using volunteer police in the United States, types of duties, and levels of authority are also discussed. Analyzing the activity of associations of similar orientation operating in Russia – voluntary national teams – the authors note the presence of both similarities and differences in comparison with American volunteer police. The conclusion focuses on the great potential of studying foreign experiences in volunteer policing activities.

Keywords: voluntary national team, volunteer policing, volunteer police, policing, principle of cooperation and support, United States, Russian Federation.

Введение

Вовлечение граждан и общественных объединений в деятельность по охране правопорядка является центральной идеей концепции социального партнерства полиции и общества, реализованной в развитых зарубежных странах и на практике доказавшей свою эффективность.

Принцип социального взаимодействия и поддержки со стороны граждан

был закреплен в новом Федеральном законе «О полиции» [1], принятом в России 5 лет назад. Был взят курс «на сближение, консолидацию органов полиции с общественными структурами» [2]. Кроме того, правовые основы и формы взаимодействия правоохранительных органов и общественности закреплены в следующих нормативных правовых актах:



- Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»;

- Приказ МВД России от 21 июля 2014 года № 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин»;

- Приказ МВД России от 21 июля 2014 года № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» и др.

Именно в деятельности народных дружин законодатель усматривает большой потенциал для эффективной профилактики преступлений и борьбы с ними. Свою роль здесь сыграл позитивный опыт советского времени, когда народные дружины оказывали значительную помощь милиции в ее работе.

Различные общественные структуры, которые помогают полиции поддерживать порядок и безопасность, имеются во многих демократических государствах, в связи с чем весьма актуально рассмотреть зарубежный опыт деятельности по охране порядка, осуществляемой на общественных началах.

Волонтерство как часть американского образа жизни

В США волонтерское движение является неотъемлемой частью культуры, многие американцы гордятся тем, что безвозмездно выполняют какую-либо работу, в том числе в социальных службах, организациях здравоохранения и правительственных ведомствах. Некоммерческие учреждения и неправительственные организации выигрывают от этого бесплатного использования времени и талантов.

Также американские граждане по всей стране добровольно помогают местным и государственным полицейским ведомствам. Часть этих добровольцев проходят подготовку для работы на должностях, которые дают им определенный уровень полицейских полномочий. В зависимости от уровня подготовки они могут выполнять простые задачи, такие как выдача штрафных квитанций, или осуществлять деятельность, эквивалентную работе в полиции, занимающей всё рабочее время, что позволяет им иметь те же полномочия и ответственность, что и штатные сотрудники.

Привлечение граждан к работе на добровольных началах в полиции важно для руководителей полиции, поскольку подобная деятельность способствует созданию положительных связей между членами со-

общества и местными органами власти [3]. В литературе указывается, однако, что только 30% всех организаций общественной безопасности в Соединенных Штатах используют добровольцев [4].

На всей территории США программы полицейской деятельности на общественных началах («volunteer policing») являются частью местной полиции, офисов шерифа или государственных полицейских учреждений. Всего насчитывается более 18000 таких организаций, и каждая из них имеет собственные внутренние стратегии, местные указы, а также законы и правила, определяющие их работу.

Американские офицеры полиции, работающие на добровольных началах («volunteer police»), несопоставимы по функциям из-за местных особенностей, присущего американской структуре управления [5]. Такая децентрализация частично определяется размером полицейских ведомств. Некоторые имеют десятки тысяч штатных служащих, другие – только пять или десять офицеров. Как уже упоминалось, лишь около трети всех ведомств используют «volunteer police» [6].

Хотя есть много общего в том, как каждое из этих полицейских управлений действует, существуют также многочисленные различия. То же самое верно и для «volunteer police», которые работают в рамках полицейских организаций. Их часто называют «резервные» или «вспомогательные» офицеры, но даже эти термины используются по-разному по всей стране.

Американское законодательство и полномочия «volunteer police»

Во Флориде, например, существует две категории «volunteer police» – «вспомогательные» сотрудники и полицейские, работающие неполный рабочий день. Законы Флориды определяют вспомогательных «volunteer police» как тех, кто окончил базовые курсы полицейской академии, среди которых – освоение огнестрельного оружия, оборонительная тактика, методы патрулирования, уголовные расследования, основы первой медицинской помощи, инструктаж по работе аварийного транспортного средства. Общий объем изучения всех курсов должен составлять не менее 319 часов. Сотрудники, работающие неполный рабочий день, обязаны получить такую же подготовку, как штатные сотрудники, находящиеся в штате Флорида (по меньшей мере 770 часов), и должны пройти государственную итоговую аттестацию.

В Калифорнии действует еще более сложная система с тремя различными

классификациями «volunteer police». Резервы третьего уровня могут выполнять лишь ограниченное количество обязанностей, резервы 2-го уровня запасов могут выполнять общие полицейские обязанности, но они должны находиться под наблюдением резерва 1-го уровня или сотрудника, работающего полный рабочий день. Также сотрудники 1-го уровня могут работать в одиночку, выполняя полицейские функции так же, как их штатные коллеги [7].

Кто работает в качестве волонтеров в полиции США?

Недавние исследования показали, что подготовка «volunteer police» предусматривает довольно много часов обучения и волонтерской работы, которые требуются для получения опыта, необходимого для работы на должностях штатных сотрудников полиции [8, 9]. Осуществляя службу в качестве «volunteer police», они могут лучше понять суть работы полицейских учреждений, узнать о графике работы, распределении деятельности и внутренних процессах полицейского учреждения, что повышает их шансы в будущем при приеме на работу.

Кроме того, многие нынешние «volunteer police» – полицейские в отставке. Это способ сохранения полицейской культуры, и многие из этих бывших полицейских рассматривают работу в качестве «volunteer police» как возможность вернуться в полицейское общество и учреждение, где они когда-то работали, и применить свой обширный опыт и институциональные знания.

Существует также третья категория «volunteer police». Это те, кто никогда не служил в должности штатного сотрудника полиции и не собирается делать это в будущем. Эта группа «volunteer police» зачастую занята на полный рабочий день в других сферах, и недавние исследования показали, что здесь присутствуют различные профессиональные категории – от трудовых позиций до «белых воротничков», в том числе врачей, юристов, владельцев бизнеса, механиков, учителей, преподавателей университетов, пилотов авиакомпаний и многих других [8].

Почему полиция использует помощь добровольцев в охране порядка?

Организация и использование труда «volunteer police» имеют определенные преимущества для полицейских ведомств. Многие полицейские учреждения имеют резервные, вспомогательные или другие подразделения «volunteer policing», поскольку они обеспечивают недорогой

труд. Однако, хотя «volunteer police» и не берут плату за свои услуги, возможны значительные расходы в связи с их рекрутингом, обучением и оснащением.

Правоохранительные органы также рассматривают и другие преимущества для развития блока «volunteer policing». В дополнение к улучшению взаимодействия с местными жителями и повышению доверия к полиции, «volunteer police» также обеспечивает большую прозрачность функций охраны правопорядка [10].

Уровень полномочий и ответственности за членов подразделения «volunteer policing» также является важным фактором для их использования, которое осуществляется в различных вариациях. Например, в полиции Нью-Йорка (Департамент полиции Нью-Йорка) наличествуют 4500 вспомогательных сотрудников, которые не имеют полномочий на арест. Сотрудники департамента полиции Нью-Йорка носят форму и, как правило, осуществляют патрулирование, но являются лишь визуальным сдерживающим фактором для преступлений, так как не имеют реальных полномочий правоохранительных органов. Если они сталкиваются с проблемой, то единственная их обязанность – сообщить об этом штатным полицейским департамента, которые могут принять надлежащие меры.

Совершенно другая ситуация сложилась в Лос-Анджелесе, штат Калифорния. Здесь действует на добровольных началах около 650 офицеров запаса, которые имеют те же обязанности и функции, что и штатные сотрудники, в том числе право на арест [9].

Различия в использовании «volunteer police» также могут быть найдены в их функциях. Многие учреждения пытаются использовать опыт своих добровольцев в выполнении конкретных функций полиции. Они включают в себя, например, «volunteer police», которые также являются врачами, служащих в роли медиков, бухгалтеров, помогающих в расследовании преступлений должностных лиц, или учителей, являющихся инструкторами. Бывшие сотрудники полиции, которые выбрали для себя роль «volunteer police», могут быть также использованы как сыщики, следователи на месте преступления, сотрудники правоохранительных органов, дорожной инспекции и т.д. [9].

Проблемы, существующие в «volunteer policing»

Несмотря на то, что большинство людей, добровольно служащих в роли «volunteer police», делают это с благими намерениями и для оказания помощи





своему сообществу, неправильное или недостаточное обучение, низкий уровень этики и неясность политики ведомств могут создать значительные проблемы. Как и в любой профессии, «volunteer police» в отдельных случаях принимали неправильные решения, делали ошибки или совершали очевидные преступные деяния. Такая ситуация была доведена до сведения СМИ, когда в городе Талса, штат Оклахома, в апреле 2015 г. резервный офицер «volunteer police» застрелил подозреваемого в продаже наркотиков. По-видимому, он выстрелил из револьвера, предполагая, что в его руке был электрошокер.

В национальных и международных СМИ обсуждался тот факт, что это был офицер «volunteer police», высказывались сомнения в эффективности его обучения, его способностях и полномочиях действовать в такой опасной ситуации. Поскольку данный доброволец был материально обеспечен, многие задавались вопросом – купил ли он возможность работать в качестве «volunteer police». В результате он был признан виновным в непредумышленном убийстве и приговорен к четырем годам лишения свободы [11]. К счастью, подобные проблемы не являются распространенными, и большинство «volunteer police» на территории США служат с самым высоким уровнем этики и проходят достаточную подготовку.

Деятельность добровольных дружин в России

Согласно закону «Об участии граждан в охране общественного порядка» народная дружина является одной из форм участия граждан в охране общественного порядка наряду с содействием полиции, внештатным сотрудничеством, участием в поиске лиц, пропавших без вести, а также участием в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. При этом данные объединения следует отличать от дружин, поскольку общественное объединение правоохранительной направленности – не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка. А народная дружина представляет собой *основанное на членстве* общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления [12].

Таким образом, организация народных дружин происходит на основе реали-

зации принципа взаимодействия и сотрудничества, суть которого заключается в том, что «полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством РФ» [13].

Основными принципами участия граждан в охране общественного порядка являются:

- 1) добровольность;
- 2) законность;
- 3) приоритет защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) право каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом;
- 5) взаимодействие с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- 6) недопустимость подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления [12].

Создавать народные дружины могут граждане РФ, изъявившие желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления, территориального органа внутренних дел.

Решение о внесении в региональный реестр народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности принимается в течение месяца с момента регистрации заявления в книге учета заявлений о внесении народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности в региональный реестр.

Деятельность добровольных народных дружин ведется по следующим направлениям:

- 1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- 2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;
- 3) участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;
- 4) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах [12].

Одним из требований, предъявляемых к народным дружинникам, является прохождение ими специальной подготовки в соответствии с Приказом МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи». Подготовка народных дружинников осуществляется в форме инструктажей, которые должны проводиться должностными лицами территориального органа МВД России. В Приказе определена цель подготовки народных дружинников – получение знаний, умений и навыков, необходимых в их деятельности, а также ряд стоящих перед ними задач:

1. Ознакомление с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, правовыми актами МВД России, регламентирующими деятельность народных дружинников, и их практическое применение при участии в охране общественного порядка.

2. Формирование, закрепление, развитие у народных дружинников практических навыков к действиям при участии в охране общественного порядка.

3. Ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты при участии в охране общественного порядка.

4. Поддержание у народных дружинников постоянной готовности участвовать в предупреждении и пресечении правонарушений.

5. Формирование навыков оказания первой помощи [14].

На одной территории, как правило, допускается создание лишь одной народной дружины. Границы данной территории устанавливаются представительными органами муниципальных образований.

Не разрешено:

- привлечение народной дружины к охране общественного порядка на территории за пределами установленных ей границ;

- участие народных дружин в охране общественного порядка до внесения их в региональный реестр;

- создание народных дружин при политических партиях и религиозных объединениях, а также создание и деятельность политических партий и религиозных объединений внутри народных дружин.

В действующих на сегодняшний день дружинах состоят около 200 тыс. граждан. В 2015 году при их содействии было пресечено более 800 тыс. преступлений в

общественных местах, выявлено свыше 370 административных правонарушений и задержано более 285 тыс. правонарушителей [15].

Позитивно оценивая деятельность народных дружинников, нельзя не выделить ряд существенных проблем, касающихся функционирования данной формы участия граждан в охране общественного порядка:

1. Недостаточность уровня подготовки народных дружинников. Короткие инструктажи не способны в полной мере подготовить их к эффективной работе.

2. Слабая законодательная проработка вопросов регулирования деятельности добровольных народных дружин на местном уровне. Так, в Челябинской области такое регулирование осуществляется законом Челябинской области от 31.03.2015 №148-30 (ред. от 30.06.2016) «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка» [16]. Указанный нормативный правовой акт содержит всего 6 статей, определяющих вопросы функционирования штаба, материальных выплат дружинникам и оформления их удостоверений.

3. Формальность участия в добровольных народных дружинах. Многие зарегистрированные народные дружинники на деле не принимают участие в охране общественного порядка.

Организацию деятельности добровольных народных дружин в целом нельзя назвать достаточно эффективной, несмотря на некоторые подвижки в данном направлении. Концепция социального партнерства полиции и общества является новой для постсоветской России, однако ее внедрение уже приносит свои плоды и в будущем может кардинально изменить ситуацию в деле поддержания правопорядка.

Заключение

Подводя итоги, можно констатировать, что деятельность граждан по охране общественного порядка в России и США характеризуется наличием ряда как сходств, так и отличий. Организационные основы данной деятельности в США сильно дифференцированы в зависимости от штата, в котором она осуществляется. В России существуют единые правила организации и функционирования народных дружин по всей стране, хотя на местном уровне законодательные органы и могут принимать собственные нормативные правовые акты, но, как правило, они ограничиваются лишь регламентацией формальных вопросов.



Полномочия «volunteer police» и народных дружинников также нельзя назвать одинаковыми, американские объединения имеют более широкий круг полномочий, которые зачастую равны полномочиям штатных сотрудников полиции. На народных дружинников накладывается много ограничений, фактически вся их деятельность заключается в наблюдении за порядком и пресечении административных правонарушений в общественных местах.

Интересны классификации «volunteer police», существующие в США. Для получения больших полномочий «volunteer police» должны получать более высокий уровень подготовки. Это является весьма целесообразным и логичным решением, поскольку на них лежит высокая ответственность. В России вопросы подготовки народных дружинников проработаны достаточно слабо, они обязаны проходить краткий инструктаж, которого совсем недостаточно для осуществления деятельности по поддержанию правопорядка.

И народные дружинники, и «volunteer police» работают бесплатно на добро-

вольной основе, однако в США предусматриваются дополнительные расходы для рекрутинга, обучения и оснащения волонтеров. В России деньги на это не выделяются, однако высказываются идеи о введении премий народным дружинникам за хорошую работу.

В целом, деятельность граждан по охране порядка в США развита на порядок выше, чем в РФ. Этому способствуют и культурные, и психологические, и политические факторы. Многовековой демократический строй, желание граждан принимать участие в общественно-политической жизни страны, развитая волонтерская культура способствуют высокой активности «volunteer police». Добровольные народные дружины в России находятся пока лишь в стадии организационного формирования. Предстоит еще немало работы в этом направлении, поэтому изучение деятельности «volunteer policing» и схожих объединений в других развитых странах является необходимым шагом на пути совершенствования законодательных и организационных основ деятельности добровольных народных дружин.

Литература

1. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
2. Майоров, В.И. Повышение уровня доверия к деятельности полиции как направление реформы органов внутренних дел / В.И. Майоров // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2 частях. – 2012. – С. 10-14.
3. Ren, L., Zhao, J. Lovrich, N. P. & Gaffney, M. J. Participation community crime prevention: who volunteers for police work? // Policing: An International Journal of Police Strategies and Management. 2006, vol. 29(3), pp. 464-481.
4. Brudney, J. L. & Kellough, J. E. Volunteers in state government: Involvement, management, and benefits // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 29(1), 2000, pp. 111-130.
5. Greenberg, M. A. Auxiliary police: The citizen's approach to public safety. Westport Connecticut: Greenwood Press. 1984.
6. Dobrin, A. Volunteer Police: History, Benefits, Costs, and Current Descriptions. Security Journal. 2015. doi:10.1057/sj.2015.18
7. Wolf, R., Pepper, I. & Dobrin, A. An exploratory international comparison of professional confidence in volunteer policing. The Police Journal: Theories, Practice, and Principles. Advance online publication. 2016. doi: 10.1177/0032258X16671966.
8. Wolf, R., Holmes, S., & Jones, C. Utilization and satisfaction of volunteer law enforcement officers in the office of the American sheriff: An exploratory nationwide study // Police Practice and Research: An International Journal. 2016. 17(5), pp. 448-462.
9. Wolf, R., Albrecht, J., & Dobrin, A. Reserve Policing in the United States: Citizens Volunteering for Public Service. The Police Chief. 2015. 82(10), pp. 38-47.
10. Gravelle, J., & Rogers, C. Your country needs you! The economic viability of volunteers in the police // Safer Communities. 2009. vol. 8(3), pp. 34-38.
11. Campoy, A. & Elinson, Z. Volunteer deputy in Tulsa shooting turns himself in // The Wall Street Journal. April 15, 2015. P. A3.
12. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №14. – Ст. 1536.



13. Майоров В.И. Совершенствование деятельности полиции на основе общественного доверия и поддержки граждан / Майоров В.И. // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права – сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Под редакцией Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – 2016. – С. 114–122.

14. Приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» (по состоянию на 07.04.2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

15. Требования к гражданам, принимаемым в народные дружины, предлагают ужесточить // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/news/705886/#ixzz4Ex3FNfVh> (дата обращения 20.07.2016).

16. Закон Челябинской области от 31.03.2015 №148-30 (ред. от 30.06.2016) «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка» // СПС «КонсультантПлюс».

МАЙОРОВ Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права, Тюменский государственный университет. 625003, ул. Володарского, 6, Тюмень, Российская Федерация. E-mail: 1955715@rambler.ru.

ВОЛЬФ Росс, доктор наук, доцент, заместитель декана колледжа здравоохранения и связей с общественностью, доцент кафедры уголовной юстиции, Университет Центральной Флориды.

4000, Центральная Флорида, Орландо, США. E-mail: ross.wolf@ucf.edu

MAYOROV Vladimir Ivanovich, Doctor of Law, Professor, Chair of Administrative and Financial Law, Institute of State and Law, Tyumen State University. 6 Volodarskogo Street, 625003 Tyumen, Russian Federation. E-mail: 1955715@rambler.ru.

WOLF Ross, Doctor of Education, Associate Dean College of Health and Public Affairs, Associate Professor of Criminal Justice, University of Central Florida. 4000, Central Florida Blvd, Orlando, United States. E-mail: ross.wolf@ucf.edu



Тордия И. В., Савченко С. А.

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИСТРАТОРА И СПОРЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИНАДЛЕЖНОСТЬЮ АКЦИЙ

Savchenko S. A., Tordiia I. V.

THE MAIN PROBLEMS IN THE ACTIVITIES OF THE REGISTRAR AND DISPUTES RELATING TO THE OWNERSHIP OF SHARES

Научная статья отражает характеристику деятельности регистратора ценных бумаг, особенности ведения реестра, порядок хранения реестра, оформление перехода права собственности на ценные бумаги. Особое внимание уделено праву акционера в судебном порядке защищать свои права на ценные бумаги, против регистратора и эмитента самыми различными способами, в частности, обжаловать отказ регистратора, оспорить действия регистратора, требовать совершения регистратором определенных действий, а также требовать возмещения убытков, причиненных незаконными действиями регистратора, эмитента, иных лиц. Проанализирована судебная практика, связанная с возможностью предъявления лицом требования о признании права собственности на ценные бумаги с последующим осуществлением регистрационных действий в реестре, а также в отношении бездокументарных ценных бумаг. Рассмотрены отдельные проблемы, возникшие при рассмотрении арбитражными и иными судами споров с участием держателей реестров, в том числе по наследственным спорам. Выявлена неурегулированность действующего законодательства о ценных бумагах в части наследования ценных бумаг при реорганизации. Предложены пути решения выявленных проблем, в соответствии с которыми выделены нормы, которые бы обязывали регистратора, ведущего реестр реорганизуемого эмитента, передавать документы и информацию данного реестра новому регистратору, который осуществляет ведение реестра реорганизованного эмитента.

Ключевые слова: корпоративные отношения, ценные бумаги, регистратор, ответственность.

The scientific article reflects the characteristic activities of the securities registrar, the features register, the storage of the registry, the registration of the transfer of ownership of securities. Special attention is given to the right of the shareholder to court to protect their rights to securities against the registrar and the issuer a variety of ways, in particular, to appeal against the refusal of the registrar to challenge the actions of the registrar, require the performance by the registrar of certain actions and to claim damages caused by illegal actions of the registrar, issuer, and other entities. Analyzed the court practice related to the possible submission in the face of demands for recognition of ownership of securities with the subsequent execution of registration actions in the registry, and in respect of book-entry securities are considered separate issues arising in arbitration and other courts of disputes with participation of the holders registers, including inheritance disputes. Identified the unsettled state of applicable securities legislation in the part of the inheritance of securities in reorganization. Proposed solutions to the identified problems, in accordance with which selected norms that would oblige the registrar leading the registry of the reorganized issuer, to transfer documents and information of this registry to the new registrar, which shall maintain a registry of the reorganized issuer.

Keywords: corporate relations, securities, registrar, responsibility.



Реестр акционеров является документом, удостоверяющим права владельца на ценные бумаги акционерного общества. Основное назначение реестра акционеров заключается в том, чтобы подтвердить возникновение и существование корпоративных отношений между акционерным обществом эмитентом и владельцем ценных бумаг.

В связи с вступлением в законную силу Федерального закона от 02.07.2013 № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 142-ФЗ) акционерные общества, которые в соответствии с пунктом 3 статьи 44 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Федеральный закон № 208-ФЗ) являлись держателями реестров акционеров этих обществ по истечении 01.10.2014 обязаны передать ведение реестра лицу, имеющему предусмотренную законом лицензию (пункт 5 статьи 3 Федерального закона от 02.07.2013 № 142-ФЗ) [2].

Нормами Федерального закона № 210-ФЗ были приведены в соответствие с новой редакцией ГК РФ и реформированы, в том числе нормы законов, регулирующих рынок ценных бумаг [5]. Применительно к деятельности держателя реестра было скорректировано понятие регистратора, усилены требования к профессиональным участникам рынка ценных бумаг, к их деятельности, а также к учредителям (участникам), более четко сформулированы обязанности держателя реестра, определены порядок и основания внесения исправительных записей по лицевым счетам (счетам депо), уточнены особенности оформления залога и иного обременения бездокументарных ценных бумаг и предоставления информации об обременениях, урегулированы основания аннулирования лицензии и приостановления деятельности реестродержателя.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 39-ФЗ в редакции Федерального закона № 210-ФЗ реестр владельцев ценных бумаг – формируемая на определенный момент времени система записей о лицах, которым открыты лицевые счета, записей о ценных бумагах, учитываемых на указанных счетах, записей об обременении ценных бумаг и иных записей в соответствии с законодательством Российской Федерации [5].

Держателем реестра может быть профессиональный участник рынка ценных

бумаг, имеющий лицензию на осуществление деятельности по ведению реестра (далее – регистратор), либо в случаях, предусмотренных федеральными законами, иной профессиональный участник рынка ценных бумаг. Деятельностью по ведению реестра акционеров вправе заниматься исключительно юридические лица.

Наряду с усилением ответственности реестродержателя закон не отменяет обязанность эмитента по обеспечению ведения и хранения реестра его акционеров и предусматривает право эмитента заключить договор на ведение реестра только с одним юридическим лицом, а также устанавливает, что акционерное общество несет солидарно с регистратором ответственность за убытки, причиненные акционеру в результате утраты акций или невозможности осуществить права, удостоверенные акциями, в связи с ненадлежащим соблюдением порядка ведения реестра акционеров.

Как следует из статьи 28 Федерального закона № 39-ФЗ, права владельцев на эмиссионные ценные бумаги бездокументарной формы выпуска удостоверяются в системе ведения реестра – записями на лицевых счетах у держателя реестра или в случае учета прав на ценные бумаги в депозитарии – записями по счетам депо в депозитариях [3].

Порядок ведения реестра акционеров определен Положением о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг, утвержденным постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 02.10.1997 № 27 (далее – Положение), которое устанавливает требования, предъявляемые к системе ведения реестра владельцев именных ценных бумаг, обязательные для исполнения регистраторами и эмитентами и предписывает, что реестр должен содержать данные, достаточные для идентификации зарегистрированных лиц [6].

В силу статьи 46 Федерального закона № 208-ФЗ держатель реестра акционеров общества по требованию акционера или номинального держателя акций обязан подтвердить его права на акции путем выдачи выписки из реестра акционеров общества, которая не является ценной бумагой [4].

При этом лицо, зарегистрированное в реестре акционеров общества, обязано своевременно информировать держателя реестра акционеров общества об изменении своих данных. В случае непредоставления им информации об изменении своих данных общество и регистратор не





несут ответственности за причиненные в связи с этим убытки.

Операция по переходу права собственности на акции осуществляется при предоставлении регистратору в определенных законом случаях передаточного распоряжения зарегистрированным лицом, передающим ценные бумаги, или лицом, на счет которого должны быть зачислены ценные бумаги, или уполномоченным представителем одного из этих лиц. Регистратор вправе отказать в проведении операции в реестре акционеров только в случаях, прямо предусмотренных законодательством. Отказ регистратора от внесения записи в реестр акционеров и осуществления иных действий, входящих в его компетенцию может быть обжалован в суд. В случае удовлетворении требований акционера решение суда, вступившее в законную силу, будет являться основанием для осуществления регистратором требуемых действий.

Следует отметить, что акционер имеет право в судебном порядке защищать свои права на ценные бумаги против регистратора и эмитента самыми различными способами, в частности, обжаловать отказ регистратора, оспорить действия регистратора, требовать совершения регистратором определенных действий, а также требовать возмещения убытков, причиненных незаконными действиями регистратора, эмитента, иных лиц. Не исключается также возможность предъявления лицом требования о признании права собственности на ценные бумаги с последующим осуществлением регистрационных действий в реестре.

По вопросам, касающимся взаимоотношений владельца ценных бумаг, эмитента и реестродержателя Высшим Арбитражным Судом Российской (далее ВАС РФ) по результатам рассмотренных Президиумом ВАС РФ конкретных дел были сформулированы следующие правовые позиции, которые не утрачивают своей актуальности в настоящий период времени:

«В том случае, когда регистратор не исполняет свою обязанность по внесению записи об акционере в реестр, наличие у лица статуса акционера и возможность реализации прав, удостоверенных акциями, могут устанавливаться на основании не только записей в реестре акционеров, но и на основании судебного акта о признании права собственности на акции[11].

Не смотря на стремительное совершенствование корпоративного законо-

дательства в последние годы, формирование четких требований к держателям реестра акционеров, судебная практика последних лет продолжала сталкиваться со значительным количеством самых разнообразных ситуаций в связи с регистрацией прав на ценные бумаги.

Рассмотрим отдельные проблемы, возникшие при рассмотрении арбитражными судами споров с участием держателей реестра.

1. Наследники акционера Ф. обратились в арбитражный суд с иском о взыскании солидарно с регистратора и эмитента убытков и упущенной выгоды в виде рыночной стоимости утраченных ими акций и упущенной выгоды в виде неполученных дивидендов, обосновав требования ссылкой на статью 15 ГК РФ и пункт 4 статьи 44 Федерального закона № 208-ФЗ.

Судом установлено, что регистрация перехода прав на принадлежащие наследодателю Ф. ценные бумаги осуществлена держателем реестра на основании подложных документов и с нарушением требований Положения о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг; факт незаконного списания акций с лицевого счета Ф. в реестре акционеров эмитента подтвержден приговором суда общей юрисдикции.

Руководствуясь положениями статей 15 и 393 ГК РФ[1], пунктов 2, 3, 4 статьи 44 Федерального закона № 208-ФЗ (в редакции Федерального закона от 07.08.2001 № 120-ФЗ, действовавшей на момент утраты акций)[4], разъяснениями, изложенными в постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 28.01.2010 № 2-П по делу о проверке конституционности положений второго абзаца пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона № 208-ФЗ, суд, признав факт возникновения убытков вследствие утраты акций, пришел к выводу о том, что ответственность перед своими акционерами за исполнение обязанности по надлежащему ведению реестра и за действия регистратора несет само общество, поручившее ведение реестра регистратору.

При этом суд особо отметил, что эмитент, выбравший регистратора определивший условия договора с регистратором, не проявил должной осмотрительности и осторожности для предотвращения незаконного списания акций со счета акционера[11].

2. Наследница, ссылаясь на ст. 1152 ГК РФ, обратилась в суд с иском к регистратору об обязанности последнего спи-

сать со счета умершего наследодателя пакет акций, учет которых осуществлял указанный регистратор, и зачислить данный пакет на счет наследницы. Наследница оформила свидетельство о праве на наследство на указанные ценные бумаги, но сразу после этого произошла реорганизация эмитента в форме выделения и присоединения и ценные бумаги умершего были конвертированы в ценные бумаги нового эмитента.

Спустя пару лет наследница обратилась к регистратору, осуществляющему ведение реестра нового эмитента, с требованием внести запись о переходе права собственности на основании свидетельства о праве на наследство, в котором были указаны ценные бумаги прекратившего свою деятельность общества. Регистратор отказал во внесении записи в реестр, так как уже не существовало того эмитента, на ценные бумаги которого было выдано свидетельство о праве на наследство.

Наследница не стала обжаловать указанный отказ, а обратилась в суд с иском к налоговой инспекции (дело N А40-86975/2011) о признании права собственности на наследуемые ценные бумаги как бесхозяйные. За это время сменился регистратор, который осуществлял ведение реестра акционеров реорганизованного эмитента и который был привлечен к участию в деле в качестве третьего лица.

Суды всех инстанций отказали истице в связи с тем, что заявленное требование о признании ценных бумаг бесхозяйными являлось ненадлежащим способом защиты, не предусмотренным ст. 12 ГК РФ. Кроме того, оспариваемые акции не могли быть бесхозяйными, так как они принадлежали умершему акционеру. Вместе с тем, в ходе рассмотрения данного дела был подтвержден тот факт, что конвертированные ценные бумаги находятся в реестре реорганизованного эмитента на лицевом счете умершего.

Позднее наследница без обращения непосредственно к новому регистратору обратилась в суд с иском об обязанности последнего внести запись в реестр реорганизованного эмитента о переходе прав собственности на ценные бумаги в результате наследования[11]. В ходе судебного разбирательства регистратор просил в иске отказать, полагая, что является ненадлежащим ответчиком, кроме того, истица не обращалась к регистратору в порядке ст. 45 ФЗ «Об акционерных обществах» и п. 3 ст. 8 ФЗ «О рынке ценных бумаг» с каким-либо тре-

бованием о внесении записи в реестр путем списания ценных бумаг со счета умершего на счет наследницы, следовательно, истица в нарушение ст. 12 ГК РФ избрала ненадлежащий способ защиты права. Суд удовлетворил требования истицы. Обосновывая свою позицию, суд указал, что согласно абз. 3 п. 19 Постановления ВАС РФ от 18.11.2003 N 19 «О некоторых вопросах применения ФЗ «Об акционерных обществах» лицо, требующее внесение записи в реестр, вправе обратиться в суд с требованием об обязанности держателя реестра внести запись и в том случае, если в установленный срок запись не была внесена и держатель реестра не направил обратившемуся лицу отказ[7]. Вместе с тем, ВАС РФ, толковал эту норму таким образом, что акционер может помимо отказа регистратора обжаловать и его бездействие или уклонение от внесения записи в реестр без выдачи регистратором официального отказа. Данное толкование корреспондирует с новой нормой - п. 6 ст. 149.2 ГК РФ (в редакции ФЗ от 02.07.2013 N 142-ФЗ). Согласно указанной норме можно обжаловать в судебном порядке как отказ, так и уклонение от внесения записи в реестр без соответствующего отказа. Суд, удовлетворяя требования истицы использовал новое толкование абз. 3 п. 19 Постановления ВАС РФ от 18.11.2003 N 19, указав, что «...владелец акций, а также иные лица, требующие внесения записи в реестр акционеров, вправе обратиться в суд с иском об обязанности держателя реестра внести соответствующую запись в реестр и в том случае, если в установленный срок запись не внесена и держатель реестра не направил в предусмотренный статьей 45 Закона срок уведомление, с указанием мотивов отказа от внесения его в реестр. Считаем, что обжалование отказа от внесения записи в реестр акционеров не является единственным законным способом правовой защиты прав акционеров»[7].

На самом деле требование об обязанности регистратора может быть заявлено и без вышеуказанного обоснования, так как данное требование является довольно распространенным в судебной практике и может быть отнесено к такому способу защиты нарушенного права согласно требованиям ст. 12 ГК РФ, как восстановление нарушенных прав или как один их элементов искового требования о признании права собственности в части реализации этого права в отношении бездокументарных ценных бумаг.





Вместе с тем, буквальное толкование п.п. 2,3 ст. 149 ГК РФ указывает о необходимости первоначального обращения акционера к регистратору с требованием о внесении записи в реестр[1]. При этом суд сослался на п. 7.3.2 Положения о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг, утвержденного Постановлением ФКЦБ от 02.10.1997 N 27 (далее - Положение о ведении реестра). Согласно указанной норме, регистратор вносит запись в реестр о переходе права собственности при наследовании на основании свидетельства о праве на наследство[6]. Кроме того, по смыслу ст. 44 ФЗ «Об акционерных обществах» регистратор наравне с эмитентом отвечает за достоверность сведений, содержащихся в реестре владельцев ценных бумаг, с момента государственной регистрации эмитента[4]. По мнению суда, реорганизация эмитента, а также смена регистратора не обязывают истцу повторно обращаться к новому регистратору, так как она уже обращалась к предыдущему регистратору и предоставила все необходимые документы. Но, согласно абз. 12 п. 3 ст. 8 ФЗ «О рынке ценных бумаг» регистратор не несет ответственности в случае предоставления информации из реестра за период ведения реестра предыдущим регистратором, если такая информация соответствует данным, полученным от предыдущего держателя реестра при передаче указанного реестра[3]. Документы, переданные наследницей предыдущему регистратору, в том числе свидетельство о праве на наследство, в силу требований п. 2.10 Положения о порядке взаимодействия при передаче документов и информации, составляющих систему ведения реестра владельцев ценных бумаг, утвержденного Приказом ФСФР от 23.12.2010 N 10-77/пз-н (далее - Приказ N 10-77/пз-н), не передаются новому регистратору при передаче реестра.

Также суд в нарушение действующего законодательства неправоммерно указал, что ответчиком - действующим на момент обращения истцы в суд регистратором - были нарушены ее права, имея в виду, вероятно, предыдущего регистратора, который в 2010 году отказал истце во внесении записи в реестр. В действующем законодательстве о ценных бумагах нет норм, возлагающих ответственность на действующего регистратора за действия предыдущего регистратора. С целью оправдания подобного подхода суд сослался на п. 4 ст. 1152 ГК РФ, согласно которому принятое наследство

признается принадлежащим наследнику со дня открытия наследства независимо от времени его фактического принятия, а также независимо от момента государственной регистрации права наследника на наследственное имущество, когда такое право подлежит государственной регистрации.

Таким образом, суд поставил нормы общего законодательства выше норм специального, согласно которым (п. 2 ст. 149.2 ГК РФ и абз. 5, 6 ст. 29 ФЗ «О рынке ценных бумаг») права на бездокументарные ценные бумаги у их приобретателя, в том числе у наследника, возникают лишь с момента внесения приходной записи по лицевому счету приобретателя в реестре владельцев ценных бумаг. В соответствии с общими требованиями, не закрепленными в законах или иных нормативных актах, нормы специального законодательства имеют приоритет по сравнению с нормами общего законодательства. Лишь в отдельных отраслях права имеются прямые ссылки на приоритет норм специального законодательства. Так, например, в ст. 217 ГК РФ прямо указано, что положения ГК РФ, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, не применяются в случае, если законами о приватизации предусмотрены иные нормы. В качестве основания приоритета специального законодательства по сравнению с общим некоторые суды ссылаются на Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 N 13-П. Согласно абз. 2 п. 2.2 данного Постановления Конституционный Суд указывает, что «независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений». Но при этом также нет никакой ссылки на какую-либо норму.

Согласно ст. 1 ФЗ «О рынке ценных бумаг» данный Закон регулирует отношения, возникающие при эмиссии и обращении эмиссионных ценных бумаг, а также особенности создания и деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг. Но нет специального указания на то, что нормы этого Закона имеют приоритет перед нормами того же ГК РФ. Также отсутствуют какие-либо указания на то, что нормы актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг имеют большую силу, чем общие нормы в отношениях, связанных с обращением ценных бумаг и деятельностью такого участника рынка ценных бумаг, как регистратор. В связи с

этим многие участники гражданских правоотношений, прежде всего лица, выступающие в качестве истцов, а также суды зачастую игнорируют нормы специального законодательства о рынке ценных бумаг. Анализ судебного дела N А40-42080/2013 оставляет противоречивое впечатление: с одной стороны, суд вроде бы защитил права наследницы и обязал регистратора списать акции со счета наследодателя на ее счет. При этом такое долгое оформление наследства было также вызвано неграмотными действиями самой наследницы: она неправильно сформулировала иски и не оспорила отказ предыдущего регистратора. С другой стороны, в данном деле ясно проявилась неурегулированность действующего законодательства о ценных бумагах в части наследования ценных бумаг при реорганизации. В действующем законодательстве нет нормы, которая бы обязывала регистратора, ведущего реестр реорганизуемого эмитента, передавать документы и информацию данного реестра новому регистратору, который осуществляет ведение реестра реорганизованного эмитента. В результате этого возникают ситуации, подобные вышеупомянутой, когда у нового регистратора отсутствует информация о ценных бумагах эмитента, прекратившего свою деятельность. После того как новый регистратор приступает к ведению реестра реорганизованного эмитента, в его адрес представляются в качестве документов-оснований для проведения операции в реестре свидетельства о праве на наследство, в которых в качестве эмитента указаны прекратившие свою деятельность в результате реорганизации общество, государственный регистрационный номер выпуска его ценных бумаг, сведения о которых отсутствуют в системе ведения реестра нового эмитента.

Кроме того, согласно действующему гражданскому законодательству (ст. ст. 1110, 1113, 1114, 1162 ГК РФ и ст. ст. 71, 72 Основ законодательства РФ о нотариате) в состав наследства входят принадлежавшие наследодателю на день открытия наследства, т.е. на день смерти, ценные бумаги. Из буквального толкования указанных норм следует, что в случае, если после смерти акционера произошла реорганизация эмитента, нотариус при оформлении свидетельства о праве на наследство использует сведения из реестра эмитента, уже прекратившего свою деятельность в результате реорганизации.

В то же время в реестре реорганизованного эмитента отсутствуют сведения о ценных бумагах, указанных в представленном новому регистратору свидетельстве о праве на наследство. Но в соответствии с пп. 10 п. 3.20 Приказа ФСФР от 30.07.2013 N 13-65/пз-н «Об утверждении Порядка открытия и ведения лицевых счетов в реестре владельцев ценных бумаг» регистратор должен отказать в совершении операции, если в реестре отсутствует информация о ценных бумагах, в отношении которых представлено распоряжение о совершении операции. Ранее это были нормы п. 5.5.8 Приказа ФСФР от 29.07.2010 N 10-53/пз-н «О некоторых вопросах ведения реестра владельцев ценных бумаг» и абз. 27 раздела 5 Положения о ведении реестра. При этом противоречие между нормами законодательства о нотариате и нормами законодательства о ценных бумагах может привести и приводит, как в данном случае, к возложению дополнительных обязанностей на наследников и к избыточным расходам последних по оформлению их прав на наследуемое имущество. С другой стороны, суд, защищая права истицы, не стал разбираться, что многие из ее проблем возникли, можно сказать, из-за ее бездействия и правовой неграмотности. И, как результат такого подхода, суд возложил ответственность за невозможность истицы осуществить свои права как наследницы на регистратора, к которому она вообще не обращалась. Кроме того, суд в нарушение ст. 8 АПК РФ не обеспечил равноправие сторон и поставил истицу в преимущественное положение по сравнению с регистратором, в том числе возложил на него расходы по оплате госпошлины при отсутствии какой-либо вины с его стороны. Для достижения вышеуказанных целей суд полностью проигнорировал нормы специального законодательства о ценных бумагах, интерпретируя их достаточно вольно.

Таким образом, исходя из анализа судебных дел, можно сделать вывод, что деятельность регистратора является предметом пристального внимания со стороны участников корпоративных отношений, владельцев и потенциальных владельцев ценных бумаг. Требование закона к ведению реестра специализированными регистраторами, имеющими лицензию на осуществление такой деятельности, безусловно, способствует стабилизации отношений между эмитентом и зарегистрированными лицами.



Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 (принят ГД ФС РФ 21.10.1994).
2. Федеральный закон от 02.07.2013 № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 21.06.2013).
3. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (принят ГД ФС РФ 20.03.1996).
4. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (принят ГД ФС РФ 24.11.1995).
5. Федеральный закон от 29.06.2015 № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 19.06.2015).
6. Постановление ФКЦБ РФ от 02.10.1997 № 27 «Об утверждении Положения о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг».
7. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.11.2003 № 19 «О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об акционерных обществах» Журнал российского права № 1, 2005.
8. Долинская В.В. Акционерное право: основные положения и тенденции. М., 2006. 11.
9. Добровольский В.И. Защита корпоративной собственности в арбитражном суде. Wolters Kluwer. 2009.
10. Сарбаш С.В. Восстановление корпоративного контроля //Вестник гражданского права, 2008. № 4. С. 75.//
11. Информация о рассмотренных арбитражными судами делах использована при помощи Программы Интернет «Арбитр.ру. Электронное правосудие. Банк решений арбитражных судов».

ТОРДИЯ Инна Валентиновна, доцент кафедры гражданского права и процесса Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук. 625003, г.Тюмень, ул.Ленина, д.38. E-mail: mail:tordia@rambler.ru

TORDIIA Inna Valentinovna, PhD in Law, Associate professor, Chair of Civil Law and Procedure, Tyumen State University. 625003, Tyumen, Lenina Street, 38. E-mail:tordia@rambler.ru

САВЧЕНКО Светлана Антоновна, профессор кафедры гражданского права и процесса Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, доцент. 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38. E-mail: prepod72@bk.ru

SAVCHENKO Svetlana Antonovna, professor, Chair of Civil Law and Procedure, Tyumen State University, Doctor of Juridical Science, docent. 625003, Tyumen, Lenina Street, 38. E-mail: prepod72@bk.ru



ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ К ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «ПРОБЛЕМЫ ПРАВА»

Объем статьи не должен превышать 40 тыс. знаков, включая пробелы, и не может быть меньше 5 страниц. Статья набирается в текстовом редакторе Microsoft Word в формате *.rtf шрифтом Times New Roman, размером 14 пунктов, в полуторном интервале. Отступ красной строки: в тексте — 10 мм, в затекстовых примечаниях (концевых сносках) отступы и выступы строк не ставятся. Точное количество знаков можно определить через меню текстового редактора Microsoft Word (Сервис — Статистика — Учитывать все сноски).

Параметры документа: верхнее и нижнее поле — 20 мм, правое — 15 мм, левое — 30 мм.

В начале статьи помещаются: инициалы и фамилия автора (авторов), название статьи, аннотация на русском языке объемом не менее 700 знаков или 10 строк, ниже отдельной строкой — ключевые слова. Ключевые слова приводятся в именительном падеже в количестве до десяти слов. Инициалы и фамилия автора (авторов) дублируются транслитерацией, название статьи должно быть переведено на английский язык.

В конце статьи перед данными об авторе должна быть надпись «Статья публикуется впервые», ставится дата и авторучкой подпись автора (авторов). При пересылке статьи электронной почтой подпись автора сканируется в черно-белом режиме, сохраняется в формате *.tif или *.jpg и вставляется в документ ниже затекстовых сносок.

Обязательно для заполнения: в конце статьи (в одном файле) на русском языке помещаются сведения об авторе (авторах) — полностью имя, отчество, фамилия, затем ученая степень, ученое звание, должность, кафедра, вуз (или организация, в которой работает автор); рабочий адрес вуза или организации (полные — включая название, город и страну — адресные сведения вместе с почтовым индексом, указывать правильное полное название организации, желательно — его официально принятый английский вариант), электронный адрес и контактные телефоны.

Библиографические ссылки

При подготовке рукописи автору рекомендуется использовать ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» (Полный текст ГОСТ Р размещен на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии).

В редакцию журнала статья передается качественно по электронной почте одним файлом (название файла — фамилия автора). Тема электронного письма: Проблемы права.

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.

115



Материалы к публикации отправлять по адресу: E-mail: urvest@mail.ru
в редакцию журнала «Проблемы права»
или по почте по адресу:
**Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76,
Издательский центр.**

*Издатель: ООО «Южно-Уральский юридический вестник»
454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. Издательский центр ЮУрГУ.*

Отпечатано в типографии Издательского центра ЮУрГУ.

Формат 70×108¹/₁₆.

Усл. печ. л. 15,05.

Тираж 300 экз.

Заказ 405/446.

Дата выхода в свет 31.10.2016.

Цена свободная.

