

УЧРЕДИТЕЛИ:

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

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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.**, заведующий сектором НИР Костанайского филиала ЧелГУ (Казахстан), кандидат юридических наук, член Оксфордского академического союза; **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; **ЙИРАСЕК Й.**, зав. кафедрой конституционного права и международного публичного права юридического факультета Университета им. Палацкего в г. Оломоуц (Чешская Республика), кандидат юридических наук; **КАПУСТИН А. Я.**, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; **КИРЕЕВ В. В.**, профессор кафедры конституционного и муниципального права, директор Института права Челябинского государственного университета, доктор юридических наук; **КРУСС В. И.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права, Тверской государственной университет; **МАЙОРОВ В. И.**, доктор юридических наук, профессор; **МАЛИНОВСКИЙ В. А.**, член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юрид. наук, Республика Казахстан, г. Астана; **МИНБАЛЕЕВ А. В.**, зам. декана юридического факультета ЮУрГУ, доктор юридических наук; **ПОДОЛЬНЫЙ Н. А.**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры правоохранительной деятельности и исполнительного производства Средне-Волжского филиала Российской правовой Академии, г. Саранск.

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

Издатель ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

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

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

ISSN 2075-7913

Подписной индекс журнала **73848**

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

Свидетельство ПИ № ФС77-45180 от 19.05.2011 г.

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

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

© «Проблемы права», 2003—2015

PROBLEMY PRAVA (ISSUES OF LAW)

6 2015

FOUNDERS JOURNAL:

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

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

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

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

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

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

CHIEF EDITOR

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

EDITORIAL BOARD:

S. A. Avakyan, Head of Constitutional and Municipal Law department, Lomonosov Moscow State University (Russia), Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation; **D. N. Bakhrakh**, Vice Dean for Research, Ural Institute of Economics, Management and Law, Doctor of Legal Science (Russia), Professor, Honored Scientist of Russian Federation; **A. B. Bekmagambetov**, head of research and development section 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 of South Ural State University (Russia); **I. G. Dudko**, Head of State and Administrative Law Department at Mordovian State University (Russia), Doctor of Legal Science, Professor; **J. Jirasek**, Head of Constitutional Law and International Public Law Department at the Faculty of Law, Palacký University of Olomouc, (Czech Republic), Candidate of Legal Science; **A. Y. Kapustin**, Deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Legal Science, Professor; **V. V. Kireev**, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, 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. B. Ferkel;
Proofreading A. M. Bytov

Published by OOO "South Ural Legal Newsletter"

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

Address of the editors office: 454080, 76 Lenina pr., SUSU, Publishing House, Chelyabinsk, Russia

For correspondence: 454080, Chelyabinsk, PO Box 12550
Phone/Fax (351) 267-97-01. E-mail: urvest@mail.ru

2



В НОМЕРЕ:

— 11 —

Титова Е. В.

Конституционно-правовые науки административно-правовые науки
в Южно-Уральском государственном университете

НАУЧНАЯ ШКОЛА

— 13 —

Лебедев В. А.

Понятие и структура системы законодательства Российской Федерации
в отечественной конституционно-правовой доктрине

— 19 —

Титова Е. В.

Некоторые аксиологические аспекты конституционного правомерного поведения

— 24 —

Минбалеев А. В.

Актуальные вопросы защиты секретов производства в режиме коммерческой тайны

— 28 —

Четвертакова Е. С.

К вопросу об эффективности правового регулирования и правоприменения

— 33 —

Конева Н. С.

Отдельные методологические особенности исследования
отраслевой принадлежности категории «иммунитет»

— 41 —

Шумова Ю. В.

Некоторые проблемы правового регулирования инклюзивного подхода к образованию

— 44 —

Повный Д. А.

Регулирование и организация современного дошкольного образования в России

— 47 —

Буртовой М. Ю.

О некоторых видах административных правонарушений в энергетике

— 53 —

Калина Е. С., Меркурьева А. И.

К вопросу о понятии «государственное управление»

— 58 —

Игнатова М. С.

К вопросу об оценке качества предоставления государственных услуг

— 61 —

Князева И. Н., Соценко Д. Д.

Институт судебного поручения в производстве
по делам об административных правонарушениях

— 65 —

Зубенко В. М.

Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц

— 69 —

Курытников В. В.

Особенности модели конституционного правосудия в Российской Федерации



— 73 —

Галкина М. В.

К вопросу о правовом регулировании государственного контроля (надзора) в сфере образования

— 76 —

Дерхо Д. С.

К вопросу об оптимальных путях нормативной регламентации созыва и деятельности Конституционного Собрания

— 85 —

Волошина М. А.

О проблеме повышения качества предоставления электронных государственных услуг и формировании электронного правительства в Российской Федерации

— 89 —

Петречук А. С.

Правовое регулирование рекламы медицинских услуг в Российской Федерации

КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

— 94 —

А. В. Безруков

Роль судебных органов в системе обеспечения конституционного правопорядка в России

— 99 —

Кудинов В. В.

Защита и охрана государственной границы: проблемы конституционно-правового регулирования (опыт России и государств — членов Евразийского экономического союза)

— 106 —

К. С. Петров

О разграничении юридических составов административных правонарушений и преступлений, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации о государственной тайне

— 115 —

Пучкова В. В.

Конституционное право граждан на охрану здоровья в РФ: способы гражданско-правовой защиты

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

— 119 —

Ударцев И. О.

Еще раз к вопросу о понятии «реализация права»

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

— 124 —

Хрущелева Т. С.

Юридические поступки и юридические акты: в поисках нового критерия для различия

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

— 129 —

Горovenko С. В.

Совершенствование механизма административно-правовой защиты прав субъекта персональных данных при осуществлении незаконной смс-рассылки



— 133 —

Данилова Н. В.

Проблемы разграничения проверок и рейдовых осмотров при осуществлении государственного экологического надзора

— 140 —

Иванова З. В.

Исполнительский сбор как мера административной ответственности в исполнительном производстве

— 143 —

Козлова Л. С.

Установление административной ответственности за нарушения законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг как гарантия реализации конституционного принципа приоритетности прав и свобод человека и гражданина

— 150 —

Коркин А. В.

Совершенствование прав полиции для повышения эффективности административно-правовой профилактики правонарушений в жилом секторе

ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

— 155 —

Даровских С. М.

Обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства при использовании информационно-коммуникационных технологий

— 159 —

Даровских О. И.

К вопросу о процессуальной форме уголовного судопроизводства

— 163 —

Прошляков А. Д., Мерзлякова М. В.

Проблемы обжалования заочных приговоров

— 168 —

Ким Э. П., Мицкая Е. В.

Некоторые вопросы разработки частной методики расследования преступлений в сфере фальсификации алкогольной продукции

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

— 174 —

Беляева И. М., Начаркина О. В.

Основания отказа в выдаче лиц, совершивших преступления

— 180 —

Безуглый С. Н.

Квалификация незаконного сбыта наркотических средств при частичной реализации умысла в свете изменений Постановления Пленума Верховного Суда

— 184 —

Красуцких Л. В., Беляева И. М.

Некоторые вопросы освобождения от наказания в связи с болезнью

— 188 —

Кириенко М. С.

Целеопределяющая роль Конституции РФ для системы Особенной части УК РФ



— 191 —

Евстратенко Е. В.

Квалификация незаконного оборота наркотических средств
в свете Постановления Пленума Верховного Суда от 30.06.2015 г.

— 196 —

Горбатова М. А.

Определение момента окончания угона в судебной практике

— 201 —

Щипанова Н. И., Кухтина Т. В.

Вопросы невменяемости в некоторых зарубежных странах

— 207 —

Дегтярева О. Л.

Исполнение наказания в виде исправительных работ

— 210 —

Цой О. Р.

Суицид и членовредительство: в контексте пенитенциарной суицидологии

— 217 —

Дегтярева О. Л.

Исполнение меры уголовно-правового характера в виде условного осуждения

ПРОБЛЕМЫ И МНЕНИЯ

— 217 —

Георгиева Т. П., Микулина Е. В., Гадирова С. В.

Градостроительство как сфера осуществления муниципальной демократии

— 226 —

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



IN THIS ISSUE

SCIENTIFIC SCHOOL

— 13 —

Lebedev V. A.

The concept and structure of the legislative system of the Russian Federation
in the domestic constitutional and legal doctrine

— 19 —

Titova E. V.

Some aspects of the constitutional axiological lawful behavior

— 24 —

Minbaleev A. V.

Issues of protection production secrets as a trade secret

— 28 —

Chetvertakova E. S.

On the question of the effectiveness of legal regulation and law enforcement

— 33 —

Koneva N. S.

Separate methodological features of the study sectors
left belonging to the category «immunity»

— 41 —

Shumova Y. V.

Some problems of legal regulation inclusive approach to education

— 44 —

Povny D. A.

Regulation and organization of modern pre-school education in Russia

— 47 —

Burtovoj M. Yu.

About some types of administrative violations in the energy sector

— 53 —

Kalina E. S., Merkur'yeva A. I.

To a question about the concept “public administration”

— 58 —

Ignatova M. S.

On the estimation of quality of public service

— 61 —

Knyazeva I. N., Soschenko D. D.

Institute of the court order in the proceedings
on cases of administrative offenses

— 65 —

Zubenko V. M.

Some questions of administrative liability of legal persons

— 69 —

Kuryatnikov V. V.

Features of the model of constitutional justice in Russian Federation

— 73 —

Galkina M. V.

To the question of legal regulation of state control (supervision)
in the sphere of education



— 76 —

Derho D. S.

To the question about the optimal regulatory pathways regulate the convening and activities of the constitutional Assembly

— 85 —

Voloshina M. A.

On the problem of improving the quality of provision of electronic public services and building-up of e-government in the Russian Federation

— 89 —

Petrechuk A. S.

Legal regulation of advertising of medical services in the Russian Federation

CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY

— 94 —

Bezrukov A. V.

The role of the judiciary in the system of ensuring constitutional order in Russia

— 99 —

Kudinov V. V.

Privacy and protection of the state border: issues of constitutional and legal regulation (the experience of Russia and the member states of the Eurasian Economic Union)

— 106 —

K. S. Petrov

About demarcate legal structure of administrative offenses and crimes related to violation of the Russian legislation on state secrets gosu

— 115 —

Puchkova V. V.

The constitutional right of citizens to health care in Russia: ways of civil protection

THEORY OF STATE AND LAW

— 119 —

Udartsev I. O.

Again to the question of the concept of realize law

CIVIL LAW

— 124 —

Khrushcheleva T. S.

Juridical quasi-acts and juridical acts: in search of new criterion to distinction

ADMINISTRATIVE LAW

— 129 —

Gorovenko S. V.

Improving the mechanism of administrative-legal protection of the rights of the data subject in exercising the illegal SMS-mailing

— 133 —

Danilova N. V.

Problems of differentiation of checks and inspections raid at the state environmental supervision



— 140 —

Ivanova S. V.

Performing the collection as a measure of administrative responsibility
in the executive production

— 143 —

Kozlova L. S.

Establishment of the administrative responsibility for the offence
of legislation about state and municipal services provision as a guarantee
of realisation of the constitutional principle of the priority of person's and citizen's
rights and freedoms

— 150 —

Korkin A. V.

Improving the rights of the police to improve the efficiency
of the administrative and legal crime prevention in the residential sector

CIVIL AND CRIMINAL PROCEEDINGS

— 155 —

Darovskikh S. M.

Ensuring the rights and legitimate interests of parties to criminal proceedings
in the use of information and communication technologies

— 159 —

Darovskikh O. I.

On the question of procedural form of criminal proceedings

— 163 —

Proshlyakov A. D., Merzlyakova M. V.

Problems of the appeal of judgments by default

— 168 —

Kim E. P., Mitskaya E. V.

Some issues of the development of particular methods of investigation of crimes
in the sphere of falsification of alcohol production

CRIMINAL LEGAL DOCTRINE

— 174 —

Belyaeva I. M., Nacharkina O. V.

The grounds for refusal in the extradition of perpetrators of crimes

— 180 —

Bezuglyi S. N.

Qualifications illegal sale of narcotics with the partial realization of intent
in the light of changes in the Resolution of the Plenum of the Supreme Court

— 184 —

Krasutskikh L. V., Belyaeva I. M.

Some questions of liberation from criminal punishment due to illness

— 188 —

Kirienko M. S.

The purpose of defining the role of the Constitution of the Russian Federation
for the system of the Criminal Code of the Russian Federation

— 191 —

E. Evstratenko

Qualifications illicit traffic in narcotic drugs in the light of the Resolution
of Plenum of the Supreme Court from 30.06.2015



— 196 —

M. A. Gorbatova

A decision of moment of completion of driving away in judicial practice

— 201 —

Schipanova N. I., Kukhtina T. V.

Questions of insanity in some foreign countries

— 207 —

Degtyareva O. L.

Execution of the penalty of correctional labor

— 210 —

Tsoy O. R.

Suicide and self harm: in the context of penitentiary suicidology

— 217 —

Degtyareva O. L.

The performance measures of criminal and legal character
in the form of a suspended sentence

CONCERNS AND VIEWS

— 217 —

Georgieva T. P., Mikulina E. V., Gadirova S. V.

Urban development as an area of implementation of municipal democracy

— 227 —

Requirements to the Articles to be Published in Magazine “Problems of Law”





НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ

Е. В. Титова

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ В ЮЖНО-УРАЛЬСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ

Днем рождения кафедры конституционного права Южно-Уральского государственного университета является 6 августа 2001 года: в этот день приказом ректора № 36 была образована кафедра «Конституционное и административное право». Обязанности заведующего кафедрой исполняла профессор Анна Васильевна Кудрявцева.

В 2003—2010 гг. кафедрой руководил доктор юридических наук, профессор Владимир Иванович Майоров. В 2010 году В. И. Майоров занимает должность проректора Южно-Уральского государственного университета, а кафедру возглавляет доктор юридических наук, профессор Ольга Владимировна Гречкина, проработавшая в этой должности до 2015 года.

С сентября 2015 года обязанности заведующей кафедрой исполняет Елена Викторовна Титова — кандидат юридических наук, доцент.

С момента создания в 2001 году за сравнительно короткое время кафедра становится одним из научных, методических и образовательных центров.

Высокий авторитет и признание получила административно-правовая научная школа, сформировавшаяся на кафедре конституционного и административного права с момента образования кафедры. На момент формирования научной школы содержанием научной специальности являлось конституционное и административное право. Впоследствии приказом Минпромнауки Российской Федерации в 2002 г. данные отрасли права были разделены и развитие научной школы на кафедре пошло по двум направлениям: «конституционное и муниципальное право» и «административное, финансовое и информационное право». В рамках развития научной школы кафедры открыты аспирантуры: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право; 12.00.14 — административное право;

административный процесс; 12.00.13 — информационное право.

Основоположник научной школы конституционно-правовой науки и административно-правовой науки в Южно-Уральском государственном университете, профессор, доктор юридических наук Владимир Иванович Майоров является автором более 87 научных и учебно-методических работ, в том числе 6 монографий, 11 учебников и учебных пособий. Под его руководством за период 2002—2010 гг. защищено 32 кандидатских и одна докторская диссертация.

Традиции научной школы успешно продолжают на кафедре и сегодня. В настоящее время научная школа кафедры насчитывает в своем составе 3 доктора наук и 18 кандидатов наук.

Кафедра продолжает развивать свои исследования и разработки. Общее количество публикаций научной школы более 190, в том числе 18 монографий, 35 учебных пособий.

Научно-исследовательская работа ведется последующим основным направлениям: конституционный процесс; административный процесс, административное судопроизводство, административная юрисдикция; правовое обеспечение информационной безопасности; информационные системы в юридической деятельности; правовое обеспечение безопасности личности и государства. Новейшими и перспективными направлениями являются метатеоретические исследования в конституционном праве России, исследование проблем конституционализации.

Выделенные научные направления оказывают влияние на тематику проводимых на кафедре научных исследований, содержание подготовленных научных работ, тематику дипломных работ, магистерских, кандидатских и докторских диссертаций.

Члены кафедры постоянно принимают участие в работе научных и научно-



практических конференций, семинаров, круглых столов, проводимых как в России, так и за рубежом

Результаты исследований, проведенных в научной школе кафедры, находят отражение в учебных программах факультета и применяются в юридической практике.

Кафедра конституционного права обеспечивает учебный процесс на бакалавриате, специалитете, в магистратуре и аспирантуре, осуществляя силами профессорско-преподавательского состава преподавание следующих учебных дисциплин: «Конституционное право России»; «Административное право»; «Административный процесс»; «Государственная и муниципальная служба»; «Муниципальное право»; «Избирательное право и процесс»; «Конституционный судебный процесс»; «Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации»; «Парламентское право»; «Правовая экспертиза нормативных актов».

Кафедра активно участвует в научной, экспертной и международной деятельности, организует и проводит различного рода конференции, круглые столы, форумы, поддерживает связи с родственными кафедрами в России и за рубежом. Многие научно-правовые разработки и исследования школа кафедры прово-

дит в тесном содружестве с ведущими высшими учебными заведениями зарубежных стран и России. На кафедре открыто региональное отделение Евразийской административной академии наук. Представители научной школы кафедры принимают участие в международных научно-практических конференциях, симпозиумах и семинарах.

На кафедре активно развиваются и поддерживаются контакты с другими школами административного права России: с Омской академией МВД России, Омским юридическим институтом, Уральским юридическим институтом МВД России, Уральским институтом экономики, управления и права, Московской Академией Управления МВД, Саратовской государственной академией права, Башкирским государственным университетом, Тюменским государственным университетом и другими вузами России и зарубежья. В рамках такого сотрудничества проходят совместные конференции, исследуются проблемы конституционно-правовой и административно-правовой науки и практики, вносятся предложения по совершенствованию законодательства. Члены кафедры выступают официальными оппонентами на защитах кандидатских и докторских диссертаций.

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



УДК 342.4(470)

В. А. Лебедев

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ

V. A. Lebedev

THE CONCEPT AND STRUCTURE OF THE LEGISLATIVE SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE DOMESTIC CONSTITUTIONAL AND LEGAL DOCTRINE

В статье анализируются различные точки зрения на понятие «система», «законодательство», рассматриваются позиции ученых на понимание законодательства в узком и широком смысле слова. Автор отмечает, что легальное определение «законодательства» необходимо не только в отраслевых источниках права, но и в специальных актах, устанавливающих систему законодательства. В работе прослеживается мысль, что законодательство представляет не просто совокупность правовых актов, а их систему (в научной литературе исследуется законодательство как система с разноплоскостной структурой). Автор рассматривает три такие структуры, в каждую из которых входит нормативный правовой акт: отраслевую, иерархическую и федеративную.

Ключевые слова: система, законодательство, Конституция, нормативные акты, закон, отраслевая, федеративная, иерархическая структура законодательства.

The article analyzes the different perspectives on the concept of «system», «legislation», considered the position of the scientists to understand the law in the narrow and broad sense. The author notes that the legal definition of «legislation» is necessary not only to industry sources of law, but also in the special acts that establish a system of law. The paper traces the idea that the law is not simply a set of legal acts and their system (in the scientific literature is studied as a system of laws with raznoploskostnoy structure). The author examines three such structures, each of which includes a normative akt: industry, federal and hierarchical.

Keywords: system, the law, the Constitution, regulations, law, industry, federal, hierarchical structure of the legislation.

Применение системного анализа в любой области знания — дело отнюдь не простое, несмотря на кажущуюся доступность и ясность абстрактных принципов, которыми следует при этом руководствоваться. В различных отраслях знаний понятие «система» включает в себе различную сущность. В философском смысле под системой понимается совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство.

В юридической науке понятие системы не выходит за рамки его философского содержания, однако имеет определенную специфику. Как полагает К. С. Бельский, «под системой понимают определенный порядок в расположении отдельных частей какого-нибудь явления. Понятие системы применяется там, где речь идет о совокупности элементов, образующих нечто целое, о раскрытии единого во множестве» [3, с. 5]. Конечно, следует иметь в виду, что система это не просто механическое соединение каких-либо ча-

13

Научная
школа





стей, а ее взаимосвязанные структурные элементы. Фиксирование только «множественности компонентов» еще не приближает нас к пониманию системы. Основное интегративное свойство системы законодательства заключается в том, что оно в целом выступает внешней формой выражения права.

Обращение к вопросам понятия системы законодательства требует, прежде всего, определения смысла, который вкладывается в термин «законодательство». Несмотря на то, что термин «законодательство» часто используется в правотворческой деятельности и является предметом исследования специалистами различных отраслей права, тем не менее, четкого, однозначного теоретического определения он на сегодняшний день не имеет. Все это создает практические трудности в правотворчестве, правоприменении и процессе систематизации нормативных правовых актов. Поэтому определение понятия законодательства не только теоретическая, но и практическая проблема.

Так, Ю. А. Тихомиров под законодательством понимает упорядоченную совокупность законов [10, с. 33]. В. М. Левченко считает, что законодательство — форма существования, прежде всего, правовых норм, средство придания им определенности и объективности, их организации и определения в конкретные правовые акты [6, с. 237].

Иногда под законодательством, как указывает А. С. Пиголкин, понимается деятельность высшего органа государственной власти по принятию законов. Законодательство в этом смысле — основная, наиболее важная форма правотворческой деятельности [11, с. 102].

В. К. Бабаев представляет законодательство как совокупность нормативных актов, издаваемых высшими органами государственной власти и управления [2, с. 313]. Такой же точки зрения придерживалась в конце 1970-х годов и С. В. Поленина, утверждавшая, что законодательство составляет только акты высшего представительного органа и Правительства [8, с. 4—5]. Л. Б. Тиунова, на против, считала недопустимым объединение под общим термином «законодательство» не только законов, но также указов, актов исполнительной власти. По ее мнению это подрывает авторитет закона, подменяет его актами управления [12, с. 55].

С таким опасением, в известной степени, можно согласиться, — справедливо отмечает Ф. Р. Муратшин. Однако отказ

от использования термина «законодательство» в указанном широком смысле ставит другой вопрос: каким термином обозначить совокупность различного рода нормативных правовых актов? Использование для этого таких словосочетаний, как «нормативный массив», «правовая система», вряд ли может быть оправданным, так как ни одно из них в полной мере не отражает сущности данного явления. Введение же какого-либо научного термина сопряжено с большими трудностями, вызванными необходимостью его научного обоснования [5, с. 10].

В теории и на практике, при функционировании командно-административной системы, законодатель долгое время руководствовался пониманием законодательства как совокупности законов и подзаконных нормативных правовых актов. Теоретическая формула того периода — «Законодательство... — это совокупность законов и подзаконных нормативных актов». Но с изменениями в государственно-правовой и других сферах общественной жизни изменились и подходы к пониманию законодательства. Так, например, позиция С. С. Алексеева содержит принципиально иной подход, когда в систему законодательства им включались все нормативные, вспомогательные и производные акты правотворчества. Теперь он полагает, что в состав законодательства кроме законов допустимо включать иные нормативные акты, например, указы Президента РФ [1, с. 108]. Согласно ст. 90 Конституции РФ, Президент РФ издает указы, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и не должны противоречить законам. При этом не всегда указы Президента РФ являются строго подзаконными актами. Дело в том, что Президент РФ вправе указами закрывать пробелы законодательного регулирования. Иногда указы Президента РФ определяют как подзаконные акты, которые по юридической силе располагаются сразу после законов. Таким образом, в данное понимание законодательства включаются также нормативные указы Президента РФ.

Следует отметить, что проблема соотношения закона и подзаконного нормативного акта в науке конституционного права относится к числу дискуссионных. С одной стороны, если подзаконное регулирование становится приоритетным и активно вмешивается во все без исключения сферы общественной жизни, происходит самоуправное корректирование действующего законодательства. С другой стороны, нельзя же только за-

коном регулировать все общественные отношения. На наш взгляд, вряд ли даст положительный эффект увеличение количества федеральных законов.

Как было отмечено в научной литературе, широкое понимание законодательства, объединяющее в единое целое и законы и подзаконные акты, принижает роль закона, создает почву для его подмены управленческими решениями. Ю. А. Тихомиров отмечает, что «понятие “законодательство” оправданно рассматривать в более узком смысле — как упорядоченную совокупность собственно законов» [10, с. 33].

Надо отметить, что и в современном понимании законодательства в узком смысле существуют различия. Так, одни авторы относят к законодательству только законы (Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы), другие — только нормативные правовые акты высшего органа законодательной власти.

Иногда термином «законодательство» обозначают законы и иные нормативные акты законодательного органа. Например, такое понимание законодательства заложено в ст. 10 Устава г. Москвы, где говорится, что законодательство Москвы образует Устав города, законы о внесении поправок в Устав, законы города Москвы, решения Уставного суда, и постановления городской Думы, акты мэра и правительства Москвы. На наш взгляд, в ряде нормативных актов, принятых в последнее время, закреплено именно такое понимание.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что по вопросу определения понятия законодательства существуют различные подходы. Так, под законодательством понимается совокупность: издаваемых в государстве законов и подзаконных нормативных правовых актов; нормативных правовых актов высшего законодательного органа, Президента РФ и Правительства РФ; всех нормативных актов высшего органа законодательной власти; только законов.

Представляется, что право на существование имеют все эти подходы. Однако в любом случае термин «законодательство», даже при самой широкой его трактовке, нельзя отождествлять с понятием источники права. Законодательство — это самая важная часть, но лишь часть системы источников права.

Вряд ли следует включать в законодательство обычаи, деловые обыкновения; спорно также включение общепризнанных принципов и норм международного права. Здесь возникает вопрос: объективированы ли эти принципы и нормы в

наших актах (источниках)? Если и признавать реальность названных принципов и норм, то их следует включать не в число источников права, а в само право, понимаемое как система юридических норм.

С другой стороны, представляется необходимым включение в законодательство (в его широкой интерпретации) судебных источников. В первую очередь, это, конечно, касается решений Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов. Однако, в системе законодательства акты судебных органов следует обособлять от законов и иных нормативных правовых актов. У них все-таки своеобразная природа. Это акты с нормативным содержанием, исходящие от органов правосудия, а не правотворчества.

Законодательство — образование системное, требующее постоянной работы по своей систематизации. В этой работе важно учесть те сложные связи, зависимости, которые цементируют (должны цементировать) составляющие законодательство источники права. Именно они определяют то, что именуют структурой законодательства.

Выделяют обычно три такие структуры, в каждую из которых входит нормативный правовой акт, — отраслевую, иерархическую, и федеративную [7, с. 42 и сл.].

Отраслевая структура. В одном из первых определений система законодательства была представлена как результат систематизации по отраслевому и комплексному признакам, при этом субординация актов определялась компетенцией издавших их органов, а также их содержанием и структурой [9, с. 64]. В основу систематизации по отраслевому принципу положены, в первую очередь, предмет и, во вторую очередь, метод правового регулирования.

На основе данного критерия вычленяются отрасли законодательства, совпадающие с одноименными отраслями права. Так, нормы конституционного права выражены в конституционном законодательстве, уголовного права — в уголовном законодательстве, семейного права — в семейном законодательстве и т. д.

В рамках отраслевой системы законодательства отдельно выделяются комплексные отрасли по двум основаниям:

— по предмету правового регулирования (отношения в определенной сфере государственного управления: оборона, здравоохранение, связь и т. д.);

— по заимствованию норм и институтов из различных отраслей права.

Иерархическая структура. С. В. Полина характеризует систему законо-





дательства, в одном из ее проявлений, как совокупность связанных иерархией и сопряженностью общегосударственных и республиканских законов и иных нормативных актов, взаимодействующих между собой и регламентирующих общественные отношения применительно к отраслям права, функциям и сферам государственного управления [8, с. 27].

Иерархическая структура законодательства Российской Федерации существенно отличается от законодательства советского периода, поскольку юридическая сила нормативных правовых актов, являющихся основанием ее построения, определяется не только местом, которое занимает орган, создающий нормативный правовой акт, в общей системе правотворческих органов, но также предметом регулирования, порядком принятия, формой нормативного правового акта. К примеру, соотношение юридической силы федеральных конституционных законов и федеральных законов определяется не местом расположения принявшего их органа, а предметом регулирования и, соответственно, особым порядком принятия, которые, в свою очередь, установлены Конституцией Российской Федерации.

Отметим, что в настоящее время первостепенное значение приобретают вопросы именно такого вертикального построения системы законодательства России с учетом ее федеративного устройства и наличия местного самоуправления. При этом необходимо обратить внимание на ряд основополагающих принципов функционирования данной системы: двухуровневое построение законодательства, в котором выделяется законодательство Федерации и ее субъектов; обеспечение необходимого единства (законодательство Федерации и субъектов); создание и использование механизмов и процедур предотвращения и устранения юридических коллизий и согласования нормативных актов как по линии Федерации, так и по линии ее субъектов.

В зависимости от юридической силы и иерархии государственных органов, их принявших, выделяется вертикальная (иерархическая) система законодательства. По этим критериям весь комплекс нормативных правовых актов делится на законы, принимаемые высшими представительными органами государства или путем референдума, регулирующие наиболее важные сферы жизни общества и имеющие высшую юридическую силу, и подзаконные акты, которые издаются во исполнение законов и не противоречат

им. Естественно, что иерархически выстроена и совокупность законов.

Особенностью современной иерархической структуры законодательства является и принципиально важные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами. Исходя из требований ст. 76 Конституции, иерархия между федеральными нормативными правовыми актами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации должна присутствовать только по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В иерархии законов на первом месте стоит Конституция РФ, затем законы РФ о поправках Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы. Следом идут принятые до вступления в силу Конституции РФ 1993 года законы РСФСР и законы РФ. В принципе сохраняют регулирующее значение и законы Союза ССР. Они могут применяться тогда, когда нет аналогичных российских законов и только в той части, в какой не противоречат действующим законам. Далее идут конституции (уставы) и обычные законы субъектов РФ.

Для иерархической (вертикальной) структуры законодательства системообразующими являются связи порождения (генетические связи), субординации.

В основе *федеративной структуры* законодательства лежат принципы федеративного устройства государства и распределения правотворческих полномочий между федеральными органами и органами субъектов Федерации. В соответствии с данными критериями законодательство Российской Федерации подразделяется на:

- федеральное законодательство (Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства, акты центральных органов исполнительной власти);
- законодательство субъектов РФ (конституции республик, уставы краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения, законы, указы президентов республик, постановления глав администраций и т. д.);
- систему нормативных актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления (постановления, распоряжения и т. д.).

В федеративной структуре законодательства Российской Федерации пересекаются и взаимодействуют иерархические и горизонтальные структуры.

Федеративная структура при этом имеет существенные особенности. Например, важные для иерархической структуры связи не всегда находят отражение в федеративной структуре законодательства, что обусловлено разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Предметы ведения субъекта Российской Федерации и предметы ведения Федерации не совпадают и, следовательно, между нормативными правовыми актами, издаваемыми Российской Федерацией по своим предметам ведения, и нормативными правовыми актами, издаваемыми субъектами Российской Федерации по своим предметам ведения, отношения субординации отсутствуют.

Тем не менее, иерархические связи в федеративной структуре имеют большое значение, преуменьшение которого также не допустимо. Это связано с тем, что в Российской Федерации предусмотрены также предметы совместного ведения, где установлена строгая иерархия между федеральными нормативными правовыми актами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В федеративной структуре отражается и горизонтальная структура законодательства, которая также строится в соответствии с принципами федеративного устройства.

Отраслевая (в т. ч. комплексная), иерархическая, федеративная структуры законодательства составляют разные плоскости единой системы российского законодательства. Они демонстрируют разные аспекты законодательства. Отраслевая структура в большей мере показывает предметную направленность правового регулирования. Через нее законодательство, будучи формой регулирования общественных отношений, вбирает в себя сложный характер последних со всеми их противоречиями.

Федеративная структура раскрывает сложную субъектную подоснову правотворческого процесса и законодательства. Законодательство предстает системой, творимой, изменяемой, перестраи-

ваемой множеством разных субъектов, часто относительно независимых друг от друга. Следует также указать, что федеративная структура как способ деления законодательства по субъектам правотворчества трех политико-территориальных уровней (Российская Федерация — субъекты Федерации — муниципальные образования) дополняется выделением в законодательстве секторов, входящих в круг правотворческих полномочий отдельных органов государственной власти и местного самоуправления.

В описанных условиях, чтобы сохранить единство и целостность, законодательная система предрасположена к формированию внутри себя внутренней иерархии актов по видам, по субъектам их принятия, по важности общественных отношений, регулируемых актами, составляющими законодательство. Следовательно, иерархическая структура законодательства в значительной мере направлена на решение внутренних задач, присущих законодательству как системе. Она призвана упорядочить, адаптировать к особенностям законодательной системы ту сложность, что привносят в нее предмет правового регулирования и активность субъектов правотворчества [4, с. 48].

В правовом регулировании на разных его направлениях могут использоваться разные интерпретации термина «законодательство». На наш взгляд, легальное закрепление разных значений термина «законодательство» необходимо не только в отраслевых источниках права, но и в специальных актах, закрепляющих систему законодательных, иных источников, определяющих основные правила их принятия.

Важно также на федеральном уровне принять закон, формулирующий общеправовые определения законодательства, системы законодательства, а кроме того, дающий состав системы федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации, нормативных актов органов местного самоуправления и определяющий основные правила их принятия, изменения, действия.

Литература

1. Алексеев, С. С. Государство и право: начальный курс / С. С. Алексеев. — М., 1994.
2. Бабаев, В. К. Правотворчество / В. К. Бабаев // Общая теория права ; под ред. В. К. Бабаева. — Н. Новгород, 1993.
3. Бельский, К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1998. — № 3.
4. Лебедев, В. А. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации / В. А. Лебедев, О. В. Анциферова. — М. : Изд-во МГУ, 2005.



5. Муратшин, Ф. Р. Теоретические основы развития аграрного законодательства субъектов Российской Федерации / Ф. Р. Муратшин. — Уфа, 2000.
6. Общая теория государства и права: академический курс : в 2 т. — Т. 2. Теория права / под ред. М. Н. Марченко. — М., 1988.
7. Поленина, С. В. Законотворчество в Российской Федерации / С. В. Поленина. — М., 1996.
8. Поленина, С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / С. В. Поленина. — М., 1979.
9. Систематизация хозяйственного законодательства. — М., 1971.
10. Тихомиров, Ю. А. Юридическая коллизия / Ю. А. Тихомиров. — М., 1994.
11. Юридический энциклопедический словарь. — М., 1989.
12. Тиунова, Л. Б. Системные связи правовой действительности / Л. Б. Тиунова. — СПб., 1991.

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

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

For citation: **V. A. Lebedev**. The concept and structure of the legislative system of the Russian Federation in the domestic constitutional and legal doctrine *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 13–18.



Е. В. Титова

НЕКОТОРЫЕ АКСИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОМЕРНОГО ПОВЕДЕНИЯ

E. V. Titova

SOME ASPECTS OF THE CONSTITUTIONAL AXIOLOGICAL LAWFUL BEHAVIOR

Автор статьи, посредством процесса реализации права, анализирует влияние мотива правового поведения на его конституционную оценку. Отмечается, что результативность инициатив, которые направлены на законодательное закрепление уважительного отношения к государственным и социальным институтам, создаваемым для достижения конституционно-значимых целей, напрямую связано со способностью управлять мотивами поведения. На примере деятельности должностных лиц, наделенных публичными полномочиями и осуществляющих властные функции от имени государства, делается вывод о том, что выбор модели поведения, хотя формально и соответствующей требованиям закона, но при этом позволяющей уклониться от исполнения обязанностей, приводит к имитации конституционности.

Ключевые слова: конституционное правомерное поведение; мотивация субъектов правовых отношений; реализация права; конституционная ценность; конституционная аксиология; юридическая ответственность.

The author, through a process of realization of the right, examines the impact of motive legal behavior on its constitutional assessment. It is noted that the effectiveness of initiatives aimed at legislative consolidation of respect for the public and social institutions created to achieve a constitutionally significant purposes directly related to the ability to control motives. For example, activities of the officials vested with public powers and carrying out the functions of power on behalf of the state, it is concluded that the choice of behaviors, although formally complying with the requirements of the law, but it allows to avoid the duties, leads to imitation of constitutionality.

Keywords: constitutional good behavior; motivation of the subjects of legal relations; realization of the right; constitutional value; constitutional axiology; legal liability.

Конституционный порядок, базирующийся на признанных обществом требованиях справедливости, достигнутой свободы, недопустимости произвола, к которому стремиться российская государственность, предполагает формирование такой модели поведения граждан, должностных лиц, государственных и муниципальных органов, да и государства в целом, которая соответствует конституционным идеалам. Аксиологический потенциал конституционного правомерного поведения приобретает значение именно в периоды социальных трансформаций, сопровождающихся изменением представлений об институциональной и нормативной основе государства и общества, переосмыслением концептов,

целей и ценностей, допустимых средств реализации социальных потребностей и интересов.

Значимость конституционного права, выраженная через его ценности, проявляется не только отношениями между конституционным правом как отраслью и правовой системой в целом, но и в том, как такие ценности воспринимаются законодателями и правоприменителями, в том, как происходит практика реализации конституционных норм. Большое значение конституционные ценности имеют и в практике конституционного правосудия, поскольку с одной стороны, выступают инструментом нормоконтрольной деятельности при рассмотрении дел, с другой — конституционные ценности яв-



ляются результатом деятельности органов конституционного контроля, в первую очередь Конституционного Суда РФ, поскольку именно в результате их деятельности ценности приобретают формализацию.

Обращаясь к аксиологической составляющей конституционного правомерного поведения, можно сказать, что наиболее значительное пространство для исследования его ценностного потенциала предоставляет реализация права. Это обусловлено тем, что все ее формы (соблюдение, исполнение, использование и применение) находят свое непосредственное выражение в правовом поведении субъектов правовых отношений. В свою очередь, конституционное правомерное поведение, как разновидность правового поведения, «сопровождает» все формы надлежащей реализации права, которая в наиболее общих чертах рассматривается юридической доктриной как процесс перевода свойств права в социально полезный результат [11, с. 201].

Учитывая это обстоятельство, логично исходить из того, что исследование структуры правового поведения, с выделением в ней доли конституционного правомерного поведения, может быть использовано для ревизии эффективности ряда институциональных характеристик государства и общества, а также происходящих в них процессов. Это определяет ценность конституционного правомерного поведения не только как способа наиболее эффективного достижения целей конституционного регулирования, но и как предмета и одновременно средства правового мониторинга, направленного на формирование обоснованных суждений о качестве элементов политико-правовой системы и устойчивых тенденциях их функционирования.

Однако поведение, соответствующее требованиям закона и имеющее одно и то же внешнее выражение (действие или бездействие) может быть обусловлено различными мотивами, которые определяют его различную конституционную ценность. Этот тезис может быть проиллюстрирован многочисленными ситуациями соблюдения закона, то есть той формы его реализации, которая связана преимущественно с действием норм-запретов. Надлежащее соблюдение закона предполагает воздержание от совершения тех действий, перечень которых установлен нормой права, а также отсутствие обязанности совершать с этой целью какие-либо активные действия [6, с. 4]. Соответственно, соблюдение запрета характеризуется

пассивным поведением субъектов правовых отношений, к которым относятся все праводеспособные лица, что позволяет рассматривать указанную форму право-реализационного процесса, обеспечивающую правомерное поведение, в качестве универсальной [10, с. 7].

Следует согласиться с Б. С. Эбзеевым в том, что с социальной точки зрения запрет представляет собой имманентную границу свободы, тот ее предел, за которым она трансформируется в произвол [12, с. 249]. С правовой же точки зрения запрет — это юридическая недопустимость (по выражению А. Г. Братко — «невозможность») конкретной модели поведения, которая фактически может быть реализована [1, с. 17]. Поведение субъекта правовых отношений, не совершающего действий, запрещенных законом, является правомерным, однако его конституционная значимость может существенно различаться в зависимости от мотива действий. Так, применительно к сфере уголовно-правового регулирования А. Г. Братко высказано утверждение, что многие субъекты правовых отношений соблюдают не правовой, а глубоко укоренившийся в их сознании моральный запрет, в связи с чем сам уголовно-правовой запрет фактически не оказывает на них регулирующего воздействия [2, с. 6—7]. Несмотря на это, воздержание от совершения преступления по моральным основаниям, предполагающим наличие внутреннего убеждения субъекта в недопустимости совершения запрещенных действий, отвечает критериям конституционного правомерного поведения. Иная ситуация имеет место в случаях, когда лицо, имея намерение нарушить норму-запрет, осуществляет правомерные действия, опасаясь исключительно применения мер государственного принуждения (наступления негативной юридической ответственности). Такое поведение также формально может быть определено в качестве конституционно правомерного, однако имеет значительно меньшую конституционную ценность. Это обусловлено тем, что субъект внутренне ориентирован на совершение противоправного поступка и готов совершить его, если будет убежден в том, что ответственность за это не наступит.

Следовательно, увеличение доли «истинного» конституционного правомерного поведения в структуре правового поведения и, соответственно, полноценная реализация его ценностного потенциала возможны только посредством эффективной мотивации субъектов правовых



отношений действовать добросовестно, и может быть осуществлено только при условии формирования у них внутреннего убеждения в правильности такого образа действий. Поэтому представляется обоснованным говорить о низкой прогностической результативности инициатив, которые направлены на законодательное закрепление уважительного отношения к государственному и социальным институтам, создаваемым для обеспечения законности и правопорядка, если не будет сформирована соответствующая мотивация. Это связано с тем, что для соответствия параметрам конституционного регулирования деятельность субъектов общественных отношений в правовой сфере нуждается в реальном, практическом обосновании совершения тех или иных действий, их осознанном соотношении с социально-юридическими критериями правомерности. Таким образом, результативность управления действиями индивидов и их общностей достигается «только посредством управления мотивами» [9, с. 5].

Необходимо согласиться с А. В. Малько, который, рассматривая указанную проблему, обращает внимание на то обстоятельство, что отрицательная мотивация обычно приводит лишь к вынужденному согласию. В свою очередь, правовой стимул способен оказывать реальное побуждающее к правомерному поведению действие только в тех ситуациях, когда он, затрагивая интерес субъекта, трансформируется в позитивный мотив. В тех случаях, когда правовой стимул не соответствует внутренним установкам субъекта и не отвечает его целям, позитивный побудительный мотив отсутствует. Воздействие правовых запретов и ограничений на мотивы личности также опосредуется влиянием на ее интерес, однако в данном случае «юридическая... информация сигнализирует не о привлекательности и добровольности, а о необходимости и принудительности». Поэтому запреты создают сдерживающий барьер, который блокирует мотивы, побуждающие личность к неправомерным действиям, не формируя у субъекта общественных отношений внутренней осознанной потребности в конституционно правомерном поведении.

В тех случаях, когда реализация права ограничивается его соблюдением, достаточно сложно судить о том, какими были истинные мотивы действий субъекта правовых отношений. Это обусловлено тем, что, воздерживаясь от нарушений закона, он в любом случае действует формально правомерным образом, следовательно,

желаемый результат правового регулирования (соблюдение запрета) достигается вне зависимости от мотива поведения, не требуя каких-либо дополнительных правовых средств.

Более явно, на наш взгляд, мотив конституционного правомерного поведения прослеживается в ситуациях исполнения и использования права. Это связано с тем, что, в отличие от соблюдения права, эти формы его реализации подразумевают обязанность либо возможность совершения субъектом правоотношений активных действий, характер которых позволяет косвенным образом судить о его намерениях.

Так, например, исполнение налоговой обязанности предполагает выполнение гражданами и юридическими лицами конституционного предписания уплачивать налоги и сборы в полном объеме, надлежащим образом и в сроки, определенные законодательством [4, с. 58]. В тех случаях, когда это требование осознается субъектом в качестве законного и необходимого для реализации оптимального сценария социально-государственного развития, оно выполняется им, свидетельствуя о конституционно правомерном поведении. В иной ситуации лицо сознательно уклоняется от исполнения данной обязанности, не совершая предписанных законом действий, что представляет собой противоправное (и, в частности, конституционно неправомерное) поведение. Однако обязанный субъект может предпринимать и формально правомерные (не распознаваемые действующим законодательством в качестве противоправных) действия, направленные на неисполнение закона, используя для достижения этой цели «внешне законный алгоритм юридических средств» [3, с. 5] и дефекты юридической техники, допущенные при создании нормативного правового акта. Именно по этой причине большой популярностью среди налогоплательщиков пользуются семинары консалтинговых фирм с различной долей вариативности темы: «Как законно не платить налоги».

Еще более явным образом в рамках исполнения и использования права конституционное правомерное поведение прослеживается в деятельности должностных лиц, наделенных публичными полномочиями и осуществляющих властные функции от имени государства. Это обстоятельство подчеркивается многими исследователями, связывающими данный вид поведения с понятием позитивной юридической ответственности как необходимого требования к конституци-





онному статусу указанных субъектов. Так, Н. И. Матузов выделяет понятие статусной ответственности, понимая под ней позитивную ответственность лица за надлежащее выполнение своих обязанностей [8, с. 209—214]. Аналогичного подхода придерживается Б. С. Эбзеев, по мнению которого позитивные конституционные обязанности, находясь во взаимосвязи со всей системой конституционных ценностей, выступают парной категорией основных прав и свобод, образуя вместе с ними основу правового статуса личности и выступая в качестве гарантии стабильности государства, прав и свобод граждан. По мнению ученого, ряд позитивных обязанностей, возлагаемых Конституцией РФ на гражданина, отражает государственно-правовые качества личности, предполагая, что в процессе их осуществления он выступает от имени государства, а само это осуществление носит характер государственной деятельности [12, с. 265]. Указанную особенность подчеркивал и Г. В. Мальцев, замечая, что в служебный статус должностного лица «входят не сами по себе полномочия, а обязанности осуществлять эти полномочия» [7, с. 428].

Специфика данного вида деятельности, в числе ряда факторов, определяется наличием у лица обязанностей, юридический механизм реализации которых далеко не всегда может быть детализирован в нормах закона. Это обусловлено невозможностью предусмотреть как правовые технологии принятия властных решений в разнообразных конкретных ситуациях, так и объем и характер ресурсов, которыми субъект располагает для этих целей. Как следствие, отсутствует возможность регламентировать нормами права и желаемую, с точки зрения конституционного регулирования, степень активности поведения должностного лица по исполнению обязанностей в рамках предоставленных ему властных полномочий. Так, субъект может избрать модель поведения, основанную на инициативных добросовестных действиях, используя для решения поставленных перед ним задач все доступные ресурсы, включая инновационные технологии государственного управления и администрирования, политико-правового прогнозирования (конституционно правомерное поведение). Однако он может и не делать этого, ограничиваясь формальным исполнением своих обязанностей в той мере, в какой данное поведение не влечет наступления для него негативной юридической ответственности. Соответственно, не выходя за рамки общетеоретического

понимания правомерности, указанные действия способны привести к качественно разным конституционным последствиям для общества и государства. Такие последствия будут определяться степенью реализации потенциала политической власти, направленной на становление и эффективное функционирование их конституционной модели.

Обращение к отдельным формам реализации права позволяет прийти к некоторым выводам о самостоятельной ценности правомерного поведения. Прежде всего, на наш взгляд, она заключается в его имплицитном системном единстве с конституционными ценностями более высокого уровня (общеправовые и конституционные принципы, иные ценности), без которого не может быть понята внутренняя логика конституционного текста и осуществлена должная реализация ее норм. Конституционное правомерное поведение обладает особенностью, присущей конституционным ценностям и заключается в способности одновременно существовать «в двойном измерении». Это выражается, с одной стороны, в том, что такие ценности представляют собой обязательный элемент правовой (формально-нормативной) реальности, составляющую регулятивного механизма позитивного права. С другой стороны, они как элемент психосоциальной действительности отражают установки, те устойчивые представления, которые складываются в сознании индивидов и социальных групп в связи с восприятием того или иного законодательного установления как социально необходимого, полезного, значимого, а потому — должного. В этом качестве, характеризуя объективные закономерности общественного развития, конституционные ценности (включая и конституционное правомерное поведение) предопределяют становление и эффективное функционирование позитивного правопорядка [5, с. 31].

Ценность конституционно правомерного (добросовестного) поведения определяется его качеством «эталонной модели» действий в конкретной юридической ситуации, имеющим информирующее значение. Установление несоответствия поведения этой модели выполняет своеобразную сигнальную функцию, свидетельствуя о необходимости ревизии качества закона, принятия мер, корректирующих дефекты правосознания, установления дифференцированных правовых режимов, направленных на обеспечение добросовестности (конституционности) правопользования.

Литература

1. Братко, А. Г. Запреты в советском праве / А. Г. Братко. — Саратов, 1979.
2. Братко, А. Г. Правовые запреты и социальное поведение / А. Г. Братко // Вопросы юридической ответственности и деятельность органов внутренних дел : материалы науч. конф. — Волгоград, 1978.
3. Волков, А. В. Обход закона как наивысшая форма злоупотребления правом / А. В. Волков // Гражданское право. — 2013. — № 2. — С. 2—8.
4. Воронов, Е. Н. Актуальные проблемы принудительного исполнения налоговой обязанности в Российской Федерации / Е. Н. Воронов // Право и экономика. Документы. Комментарии. Практика. — 2012. — № 7. — С. 57—64.
5. Джагарян, А. А. Апология ценностного подхода в конституционном праве и правосудии / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян // Юридический мир. — 2014. — № 2. — С. 27—34.
6. Кузакбирдиев, С. С. Особенности реализации правовых запретов / С. С. Кузакбирдиев // Научные исследования высшей школы : сб. тезисов докладов и сообщений на итоговой науч.-практ. конф. (10 февраля 2004 г.). — Тюмень, 2004.
7. Мальцев, Г. В. Социальные основания права / Г. В. Мальцев. — М., 2007.
8. Матузов, Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. — Саратов, 1987.
9. Мерлин, В. С. Лекции по психологии мотивов человека / В. С. Мерлин. — Пермь, 1972.
10. Осипов, А. В. Соблюдение норм советского права как форма их реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Осипов. — Саратов, 1980.
11. Протасов, В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В. Н. Протасов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт-М, 2001.
12. Эбзеев, Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б. С. Эбзеев. — М. : Норма, 2007.

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

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

For citation: **E. V. Titova**. Some aspects of the constitutional axiological lawful behavior *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 19—23.



А. В. Минбалеев

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ СЕКРЕТОВ ПРОИЗВОДСТВА В РЕЖИМЕ КОММЕРЧЕСКОЙ ТАЙНЫ*

A. V. Minbaleev

ISSUES OF PROTECTION PRODUCTION SECRETS AS A TRADE SECRET

В статье рассматривается актуальная сегодня проблема разграничения секретов производства и информации, составляющей коммерческую тайну. Автор анализирует изменения гражданского и информационного законодательства и делает вывод, что сегодня секреты производства могут охраняться как в режиме коммерческой тайны, так и в режиме профессиональной тайны, служебной тайны и других режимов и конфиденциальности. Исследуются актуальные проблемы применения режима коммерческой тайны к секретам производства. Предлагается закреплять в приказах по организации или в перечне коммерческой тайны организации режим секретов производства в отношении конкретных сведений, составляющих коммерческую тайну.

Ключевые слова: секреты производства, информационная безопасность, коммерческая тайна, конфиденциальность, защита коммерческой информации.

The today issue of the day of differentiation of secrets of production and information making a commercial secret is examined in the article. An author analyses the changes of civil and informative legislation and draws conclusion, that today the secrets of production can be guarded both in the mode of commercial secret and in the mode of professional secret, official secret and other modes and confidentiality. The issues of the day of application of the mode of commercial secret are investigated to the secrets of production. It is suggested to fasten in orders on organization or in the list of commercial secret of organization mode of secrets of production in regard to concrete information making a commercial secret.

Keywords: secrets of production, informative safety, commercial secret, confidentiality, defence of commercial information.

Одним из основных механизмов защиты информационной безопасности предприятий является институт коммерческой тайны. С вступлением в силу с 1 января 2008 года части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) в систему объектов интеллектуальной собственности были введены секреты производства (ноу-хау), защита которых строилась на основе режима коммерческой тайны и механизмов защи-

ты интеллектуальной собственности. По сути секреты производства и информация, составляющая коммерческую тайну, отождествлялись. В соответствии с изменениями, внесенными ФЗ от 12 марта 2014 г. № 35-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» секреты производства и информация, составляющая коммерческую тайну, законодатель сделал попытку развести данные объекты.

Согласно ст. 1465 ГК РФ в новой редакции от 12 марта 2014 г., под секретом производства (ноу-хау) признаются «сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие) о результа-

* Статья написана в рамках выполнения НИР по теме: «Разработка научно-методического обеспечения правовой поддержки хозяйствующих субъектов, ориентированная на минимизацию предпринимательского риска» в рамках реализации программы развития Южно-Уральского государственного университета на 2010-2019 гг. по приоритетному направлению развития «Энергосбережение в социальной сфере».

тах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере и о способах осуществления профессиональной деятельности, имеющие действительную или потенциальную коммерческую ценность вследствие неизвестности их третьим лицам, если к таким сведениям у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и обладатель таких сведений принимает разумные меры для соблюдения их конфиденциальности, в том числе путем введения режима коммерческой тайны». При этом законодатель указывает, что секретом производства не могут быть признаны сведения, обязательность раскрытия которых либо недопустимость ограничения доступа к которым установлена законом или иным правовым актом. Полагаем, что последнее положение о возможности ограничения доступа к информации ограниченного доступа иным правовым актом является вряд ли допустимым, поскольку противоречит положению Конституции Российской Федерации. Любой режим конфиденциальности является ограничением конституционного права на информацию, а, значит, должен устанавливаться только на уровне федерального закона.

Секреты производства (ноу-хау) по обновленным требованиям ГК РФ могут быть защищены не только в режиме коммерческой тайны, если они являются фактически информацией, составляющей коммерческую тайну, но и в ином режиме информации ограниченного доступа. Например, это может быть режим профессиональной тайны (банковская тайна, аудиторская тайна и др.), служебной тайны (если информация непосредственно связана со служебной деятельностью в государственных предприятиях и учреждениях), за исключением налоговой и военной тайны. Полагаем, что секреты производства однозначно не могут охраняться в режиме государственной тайны.

Согласно ФЗ «О коммерческой тайне», информация, составляющая коммерческую тайну, — это «сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим

коммерческой тайны». Соответственно коммерческая тайна — это режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду.

В качестве секретов производства (ноу-хау), соответственно, могут охраняться в режиме коммерческой тайны достаточно большой перечень информации, который формируется исходя из интересов хозяйствующего субъекта. Данный интерес обуславливается рядом факторов: возможность применения хозяйствующим субъектом мер по обеспечению конфиденциальности в режиме коммерческой тайны; эффективность режима коммерческой тайны для данного вида информации; необходимость обеспечения не только режима обладания информацией, но и режима исключительного права на секрет производства как объект интеллектуальной собственности (например, в случаях, когда субъект собирается внести в состав нематериальных активов исключительные права на секреты производства) и др.

В случаях же необходимости или большей эффективности применения иных разумных мер для соблюдения их конфиденциальности, секреты производства могут быть защищены в другом режиме.

Обладателю секрета производства принадлежит исключительное право его использования любым не противоречащим закону способом (исключительное право на секрет производства), в том числе при изготовлении изделий и реализации экономических и организационных решений. Таким образом, как и до введения изменений в 2014 г., в качестве секретов производства (ноу-хау) могут выступать практически любые сведения, в том числе и не имеющие никакого отношения к производству, например, сведения об особенностях управления деятельностью организации или учреждения, об особенностях организации системы охраны и т. п. И все сведения, которые ранее охранялись как сведения, составляющие коммерческую тайну, сегодня могут быть признаны секретами производства и охраняться в качестве объекта интеллектуальной собственности.

При защите секретов производства в режиме коммерческой тайны в целом сохраняются особенности данного режима, связанные с рядом обязательных и рекомендуемых мер, которые должен





осуществлять обладатель сведений, в отношении которых планируется засекречивание. Согласно Федеральному закону «О коммерческой тайне» к числу обязательных мер, которые должен применять обладатель информации, желающий установить в отношении нее режим коммерческой тайны, относятся:

1) определение перечня информации, составляющей коммерческую тайну;

2) ограничение доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, путем установления порядка обращения с этой информацией и контроля за соблюдением такого порядка;

3) учет лиц, получивших доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, и (или) лиц, которым такая информация была предоставлена или передана;

4) регулирование отношений по использованию информации, составляющей коммерческую тайну, работниками на основании трудовых договоров и контрагентами на основании гражданско-правовых договоров;

5) нанесение на материальные носители, содержащие информацию, составляющую коммерческую тайну, или включение в состав реквизитов документов, содержащих такую информацию, грифа «Коммерческая тайна» с указанием обладателя такой информации (для юридических лиц — полное наименование и место нахождения, для индивидуальных предпринимателей — фамилия, имя, отчество гражданина, являющегося индивидуальным предпринимателем, и место жительства). Наряду с указанными мерами обладатель информации, составляющей коммерческую тайну, вправе применять при необходимости средства и методы технической защиты конфиденциальности этой информации, другие не противоречащие законодательству Российской Федерации меры.

Меры по охране конфиденциальности информации признаются разумно достаточными, если:

1) исключается доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, любых лиц без согласия ее обладателя;

2) обеспечивается возможность использования информации, составляющей коммерческую тайну, работниками и передачи ее контрагентам без нарушения режима коммерческой тайны.

При применении режима коммерческой тайны для охраны секретов производства хозяйствующие субъекты сегодня сталкиваются с рядом проблем. Прежде всего, возникает вопрос о том, как раз-

граничить сегодня информацию, составляющую коммерческую тайну, которые не являются секретами производства, с последними. Полагаем, что выходом из данной ситуации могло бы быть закрепление в приказах по организации режима секретов производства в отношении отдельных сведений, а также указание в перечне сведений, составляющих коммерческую тайну организации, что отдельные из них являются еще и секретами производства.

В ст. 1467 ГК РФ установлено положение о том, что исключительное право на секрет производства действует до тех пор, пока сохраняется конфиденциальность сведений, составляющих его содержание. При этом ни в ГК РФ, ни в Федеральном законе «О коммерческой тайне» не предусматриваются основания для утраты конфиденциальности. В результате возникает вопрос о том, является ли раскрытие секретов производства одному или нескольким лицам основанием для признания утраты конфиденциальности?

Сегодня правоприменитель уже сталкивается с проблемой признания факта прекращения действия исключительного права на секреты производства. В связи с этим можно порекомендовать обладателям информации, устанавливающим режим коммерческой тайны, а также правообладателям охраняемых секретов производства в правовых актах организаций, закрепляющих порядок защиты коммерческой тайны, включать условие следующего содержания: «В случае разглашения секретов производства третьим лицам правообладатель может принять решение об отсутствии факта утраты конфиденциальности, если предприняты достаточные меры для предотвращения дальнейшего распространения данной информации и соблюдаются условия конфиденциальности охраняемой информации». Данное положение может признаваться основанием продолжения действия режима коммерческой тайны в случае его нарушения. При этом необходимо учитывать, что в законодательстве регулируется ряд случаев, при которых утрата конфиденциальности должна признаваться абсолютной. Например, в случае размещения информации в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования. В данном случае, если использовать по аналогии п. 11 ч. 2 ст. 1270 ГК РФ (доведение до всеобщего сведения), происходит доведение до всеобщего сведения таким образом, что любое лицо может получить доступ к информации из любого места и

любое время. В этом случае применение каких-либо оговорок в локальных актах или договорах не повлияет на сохранение режима коммерческой тайны и у правообладателя исключительное право на секреты производства прекратит существование.

Во всех случаях утраты конфиденциальности необходимо осознавать, что режим конфиденциальности утрачивается прежде всего по отношению к субъектам, которые получили доступ к ней. Для большинства других же этот режим может существовать. Более того, поскольку ГК РФ допускает возможность одновременной охраны одних и тех же ноу-хау разными субъектами, можно предположить, что разглашение (утрата конфиденциаль-

ности) в отношении определенных лиц может быть оформлена правообладателем как передача секретов производства (возможна устная договоренность о дальнейшей охране полученных сведений несколькими субъектами).

Анализ новелл гражданского и информационного законодательства свидетельствует о том, что для хозяйствующих субъектов сегодня все-таки будет более выгодным применение режима коммерческой тайны для обеспечения конфиденциальности секретов производства. Связано это как со сложившимися традициями подобной защиты, так и с тем, что законодатель напрямую не указывает, какие иные режимы могут быть использованы для защиты секретов производства.

МИНБАЛЕЕВ Алексей Владимирович, доктор юридических наук, доцент, заместитель декана юридического факультета, профессор кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: alexmin@bk.ru

MINBALEEV Aleksey Vladimirovich, Doctor of Law, professor of department of constitutional and administrative law, associate of faculty of law dean at the South Ural State University. 454080, Russia, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: alexmin@bk.ru

For citation: **A. V. Minbaleev** Issues of protection production secrets as a trade secret *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 24–27.



Е. С. Четвертакова

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

E. S. Chetvertakova

ON THE QUESTION OF THE EFFECTIVENESS OF LEGAL REGULATION AND LAW ENFORCEMENT

В статье приведен анализ факторов, влияющих на эффективность формы права и правоприменения. Дана оценка способам передачи информации о содержании нормы права, рассмотрены такие характеристики формы права как оперативность и результативность, обозначена важность не только фиксации содержания правовых норм, но и их распространения. В качестве детерминанты эффективности правоприменения указано на знание и понимание судебной практики и правовых позиций высших судебных инстанций.

Ключевые слова: эффективность правового регулирования, форма права, правоприменение, правовая позиция.

The article analyzes the factors that influence the effectiveness of the form of law and law enforcement. The estimation method of transmitting information about the content of the rule of law, are considered characteristics such as the shape of the right speed and efficiency, it is indicated not only the importance of fixing the content of legal norms, but also their distribution. As determinants of the effectiveness of enforcement given to the knowledge and understanding of the judicial practice and legal positions of the higher courts.

Keywords: efficiency of legal regulation, the form of law enforcement, the legal position

Эффективность правовой регламентации общественных отношений относится к числу тех характеристик, которые отражают степень адекватности воплощения в поведении участников правоотношений правовых норм. В качестве факторов, определяющих эффективность правового регулирования, в научной литературе выделяют соответствие норм права уровню социально-экономического развития государства и общества, уровень совершенства законодательства, правоприменительной практики, уровень правовой культуры участников отношений и т. д. [7, с. 461].

Анализ перечисленных факторов эффективности позволяет сделать вывод о том, что при исследовании обстоятельств, определяющих успешность претворения правовых норм в жизнь, исследователями принимается во внимание лишь содержание общеобязательных правил поведения и степень совершенства используемой для их изложения юридической техники. Вместе с тем поскольку воплощение и выражение вовне правовая норма получает через форму права, важно отметить, что форму права, применяемую для выражения общеобязательного правила

поведения, также допустимо отнести к числу факторов, влияющих на эффективность правового регулирования, и замена одной применяемой формы другой способна повлечь как повышение эффективности, так и ее снижение.

Указанное значение формы права определяется тем, что она способна оказывать влияние на степень информированности участников правоотношений о содержании общеобязательных правил поведения, своевременность донесения этой информации и ее доступность.

Объем, скорость совершения хозяйственных операций, технический прогресс, усиление международной интеграции в совокупности определяют потребность членов общества (граждан государства, организаций, публично-правовых образований, являющихся субъектами правоотношений) в известном качестве передачи информации о содержании правовых норм. Перечисленные обстоятельства влияют не только на непосредственный выбор применимой формы права, но и на конкретные способы, используемые для фиксации и активации правовых норм.



Эффективность передачи информации о содержании норм определяется следующими показателями:

— четкость отражения содержания норм;

— ясность используемых формулировок;

— доступность с точки зрения как лингвистических средств, так и возможности получения субъектами правоотношений сведений о «месте нахождения» и содержании подлежащих применению правовых норм.

Несмотря на то, что большая часть перечисленных факторов касается требований, предъявляемых к самой норме права, обеспечение эффективности передачи информации возможно лишь в случае применения формы права, позволяющей обеспечить соответствие ее содержания указанным условиям.

Форма права в целях обеспечения эффективности правовой регламентации должна обеспечивать такие характеристики последней как оперативность и результативность.

При этом под оперативностью следует понимать характеристику совокупности организационных мер, направленных на сокращение скорости передачи и получения информации о содержании правовых норм; под результативностью — качеством процесса передачи информации, отражающее степень адекватности восприятия участниками правоотношений доносимого до них содержания норм.

В свою очередь, оперативность передачи информации достигается посредством создания источников закрепления («расположения») правовых норм, служащих связующим звеном между автором нормы и участниками правоотношений, а также придания этим источникам особого статуса и распространения информации о них среди адресатов нормы.

Поскольку форма права сама по себе является способом содержания информации о правиле поведения, ее автономное неорганизованное существование вряд ли способно обеспечить эффективное донесение до участников правоотношений сведений о нормах. В связи с этим в целях обеспечения оперативности форма должна предполагать создание единого информационного ресурса, представляющего из себя своеобразный «банк данных», а потому создателем правила поведения, облеченного в норму должны быть предприняты соответствующие действия, направленные на аккумуляцию информации в едином источнике, что облегчает как передачу искомым сведениям о

норме, так и ее получения адресатами.

Применительно к правовому обычаю, объективирующему в норме, складывающиеся в результате сложившейся единообразной практики, поддерживаемой членами определенного сообщества (будь то родовая община или совокупность лиц, осуществляющих один и тот же вид экономической деятельности), подобные действия заключаются в передаче полномочий по хранению информации одному лицу (совокупности лиц, образующих орган). Данный субъект обладает, как правило, не только правом на хранение информации, но и ее на толкование, оценку актуальности (соответствия нормы существующим в текущий момент времени отношениям). Для ранних правовых обычаев характерно самостоятельное совершения участниками правоотношений действий по обращению к управомоченному субъекту для получения информации о содержании норм. Современные обычаи прибегают к тем же приемам современной юридической техники, которые используются при объективации норм права в форме нормативного правового акта, в частности, к публикации.

Поскольку автором норм, выражаемых в форме нормативного правового акта, может являться лишь носитель публичной власти (лица и органы, управомоченные действовать от имени публичной власти), основным способом обеспечения донесения соответствующей информации является не только создание источников обнародования (публикации) нормативных актов, но и придание таким источникам особого статуса, свидетельствующего о том, что указанные нормы исходят именно от носителя публичной власти. Очевидно, необходимость закрепления за источниками специального статуса связана с нахождением под юрисдикцией публичной власти значительного числа субъектов, вследствие чего непосредственное обращение участников правоотношений к автору норм способно в значительной степени затруднить его деятельность либо привести к невозможности ее осуществления и доведения до неопределенного круга лиц общеобязательных правил поведения. Поэтому в силу нахождения в распоряжении публичной власти больших организационных возможностей в области распространения информации приемлемым способом обеспечения оперативности правового регулирования является обнародование информации о том, какими способами, через какие источники подлежат объективации правовые нормы, что будет способствовать



самостоятельному поиску участниками правоотношений необходимых им правил поведения.

Учитывая, что в процессе создания и объективации норм в форме нормативного договора, как правило, принимает участие ограниченный круг лиц, каждый из которых обладает информацией о содержании норм (даже в случае присоединения к договору, в разработке которого лицо не участвовало), проблемы создания единого источника систематизации норм не существует. Вместе с тем в случаях участия публично-правовых образований в создании нормативных договоров, в целях сведения нормативного массива в единый информационный ресурс, аккумуляция последних осуществляется по примеру нормативных правовых актов.

Отдельного внимания требует проблема донесения до участников правоотношений содержания такого способа объективации нормы, который выработан в результате разрешения индивидуально-конфликта и именуется прецедентом. Бесспорно, прецедент обладает статусом формы права, а его носитель — судебный акт нередко содержит новое правило поведения.

В тех правовых системах, где судебный прецедент провозглашен источником права, донесение содержания соответствующих правовых позиций осуществляется путем публикации креативных прецедентов с применением средств, соответствующих уровню развития общества и государства: от выставления на побеленных досках (*in albo*) [4, с. 108] до регулярного издания судебных отчетов (*law reports*) [5, с. 270].

С повышением технологического уровня развития оперативности передачи информации способствует применение различных технических средств и устройств, благодаря которым осуществляется как фиксация содержания правовых норм, так и их распространение. Бесспорным следует признать утверждение о том, что использование устройств для печати обеспечивает многократное увеличение скорости изготовления подлежащих распространению экземпляров, а также доступность их прочтения с позиции качества письменной фиксации (по сравнению с исполнением вручную). XX век, открывший безграничные возможности передачи информации, предоставил в распоряжение новые приемы как фиксации, так и передачи содержания правовых норм посредством электронных ресурсов. Этому также способствуют широко внедряемые в последние годы спосо-

бы удаленного взаимодействия между гражданами (организациями) и органами и должностными лицами публичной власти посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Давно стало привычным получение необходимой информации на их официальных сайтах, использование сведений, внесенных в публичные реестры.

В качестве детерминанты эффективности правоприменения все чаще указывается на знание судебной практики, которой должны быть присущи такие свойства как стабильность, единообразие и обусловливаемая ими правовая определенность общественных отношений.

Практикующие юристы обращаются к судебной практике зачастую для того, чтобы спрогнозировать исход того или иного судебного дела или решить спорный правовой вопрос. А судьи при рассмотрении спора по существу изучают судебную практику, во-первых, для того, чтобы уяснить правильное толкование и грамотное применение соответствующей нормы закона, а, во-вторых, чтобы избежать последующей отмены вынесенных ими судебных актов.

Бесспорным является то, что в условиях, когда современный законодательный процесс характеризуется медлительностью, лоббированием и излишней политизированностью, стабильная судебная практика способствует заполнению правового вакуума, проверяет «на прочность» ту или иную норму права и оказывает тем самым влияние на совершенствование законодательства и последующую деятельность правотворческого органа.

Вместе с тем, ни у кого не вызывает сомнений, что правоприменение одних и тех же норм права к одинаковым (сходным) обстоятельствам не может быть разным и тем более взаимоисключающим, а потому единство судебной практики вытекает из самой природы права.

От состава средств, применяемых авторами правовых норм при доведении до участников правоотношений содержания норм, зависит следующая характеристика процесса правовой регламентации — результативность, определяемая степенью тождественности переданной и полученной информации.

Способом, отвечающим требованиям как скорости передачи, так и степени идентичности переданной и полученной информации, является распространение сведений в письменном виде.

Устная форма выражения правовых норм очевидно не дает гарантии сохранения передаваемого содержания в неиз-



менном виде, ее применение во многом обусловлено либо незначительным количеством существующих норм и их простотой (что свойственно архаичному периоду), либо отсутствием у подавляющего числа участников правоотношений возможности постижения ее содержания вследствие отсутствия образования (вплоть до становления с начала XVIII века развитого общегосударственного права).

Изложенное позволяет утверждать, что для большинства современных развитых государств устные формы права являются неприемлемыми, препятствующими эффективному правовому регулированию, и подлежат замене письменными формами, что следует признать состоявшимся фактом, в особенности, если принять во внимание использование устного способа передачи информации только правовым обычаем. Указанное, однако, не означает предложения о прекращении применения в качестве формы права обычая, а лишь выявляет потребность в трансформации способов донесения содержания обычных норм.

Помимо целесообразности использования письменных форм права следует также обратить внимание на особенность применения лингвистических средств передачи информации, заключающуюся в необходимости использования языка общения участников правоотношений. Если применительно к национальным нормам отмеченный аспект является очевидным, то при выражении воле норм права, содержащихся в нормативном договоре, заключенном на уровне различных государств, исполнение текста договора на языках всех его участников служит не только данью уважения к статусу сторон договора, но и направлено на обеспечение адекватного восприятия содержания.

Вместе с тем анализ влияния различных форм судебной практики на правовое регулирование, ставит перед учеными и практиками закономерные вопросы о возможных способах устранения противоречий в правоприменительных подходах, а также о путях формирования устойчивых правовых позиций.

В современный период в странах с различными правовыми системами на достаточно высоком уровне получило регламентацию не только само правомочие судебных инстанций по даче руководящих разъяснений, но и форма, в которой соответствующая деятельность осуществляется.

При этом особое значение придается осознанному, мотивированному и внешне выраженным суждениям высших судебных инстанций по поводу разрешения того или иного правового вопроса или ситуации, что дает основания говорить о так называемых устойчивых, стабильных правовых позициях.

Необходимо обратить внимание на то, что категория «правовая позиция» в качестве объекта научного осмысления (несмотря на частое употребление в юридическом лексиконе соответствующего термина) воспринята относительно недавно. Тем не менее, уже предприняты достаточно успешные попытки комплексного исследования данного правового явления: рассмотрены подходы к его определению, изучен его гносеологический статус в рамках юридической науки, предложены варианты классификации по различным основаниям [2].

В самом широком смысле под правовой позицией предлагается понимать правовую идею, основанную на правовых мотивах юридического решения фактической ситуации (не обязательно правоприменительной) [1; 2, с. 25; 3].

С учетом изложенного в целях эффективной реализации юридических предписаний важное практическое значение приобретает навык «работы с правовыми позициями», то есть умение понять их и правильно определить те фактические обстоятельства, на основе анализа которых была сформулирована соответствующая правовая позиция.

Вместе с тем, не меньшую значимость приобретает вопрос об организации деятельности субъекта правоотношений при «отслеживании», изучении, «накоплении» и применении состоявшихся правовых позиций, а потому особое внимание должно быть уделено их систематизации, поскольку хаотичное накопление судебной практики не создает возможности для ее всестороннего анализа, не всегда позволяет достоверно определить направления правоприменения и не обеспечивает единообразное понимание и толкование нормы права.

Учеными и практиками уже неоднократно было отмечено [6], что поиск нужной правовой позиции превращается в трудоемкое занятие, снижающее оперативность и эффективность юридической деятельности, и с таким выводом трудно не согласиться.



Литература

1. Власенко, Н. А. Правые позиции: понятие и виды / Н. А. Власенко // Журнал российского права. — 2008. — № 12.
2. Власенко, Н. А. Судебные правовые позиции (основы теории) / Н. А. Власенко. — М., 2009.
3. Власенко, Н. А. «Тревожные» вопросы по поводу судебных правовых позиций / Н. А. Власенко // Новая юстиция. Журнал судебных precedентов. — 2008. — № 1.
4. Дождев, Д. В. Римское частное право : учебник для вузов / Д. В. Дождев ; под ред. В. С. Нерсесянца. — М., 1997.
5. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М., 2004.
6. Рожкова, М. А. Судебный прецедент и судебная практика: иски и судебные решения : сб. ст. / М. А. Рожкова ; под ред. М. А. Рожковой. — М., 2009.
7. Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин., А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев, А. Х. Саидов ; под ред. А. С. Пиголкина. — М. : Юрайт-Издат, 2005.

ЧЕТВЕРТАКОВА Елена Сергеевна, судья, председатель судебного состава Арбитражного суда Челябинской области, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета 454091 Челябинск, ул. Воровского, 2. E-mail: Helen2610 helen2610@ya.ru

CHETVERTAKOVA Elena Sergeevna, judge, presiding judge of the Arbitrazh Court of the Chelyabinsk Region, Candidate of Science (Law), associate professor. 2 Vorovsky St., Chelyabinsk, 454091. E-mail: Helen2610helen2610@ya.ru

For citation: **E. S. Chetvertakova** On the question of the effectiveness of legal regulation and law enforcement

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 28–32.



Н. С. Конева

ОТДЕЛЬНЫЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАСЛЕВОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ КАТЕГОРИИ «ИММУНИТЕТ»

N. S. Koneva

SEPARATE METHODOLOGICAL FEATURES OF THE STUDY SECTORS LEFT BELONGING TO THE CATEGORY «IMMUNITY»

В статье рассматриваются вопросы понятия и особенностей конституционно-правовых иммунитетов главы государства, депутатов законодательных (представительных) органов, судей и иных представителей государственной власти в Российской Федерации. Проводится сравнительно-правовое исследование особенностей использования категории «иммунитет» в рамках различных отраслей национального права. С позиций современного методологического подхода исследуются отраслевые особенности конституционно-правовых иммунитетов. Обосновывается мнение, что содержательно категорию «иммунитет» образуют две составляющие — неприкосновенность и неотвеченность.

Ключевые слова: иммунитет, неприкосновенность, неотвеченность.

The article discusses the concept and features of constitutional and legal immunities of the President, deputies of legislative (representative) bodies, judges and other representatives of state power in the Russian Federation. A comparative legal study of the characteristics of the use category of «immunity» in the various branches of national law is conducted. The methodological approach examines industry-specific features of constitutional and legal immunities. The view that meaningful category of «immunity» is formed by two components — the person and nonaccountability is substantiated.

Keywords: immunity, inviolability, nonaccountability.

Вопросы отраслевой принадлежности правовых категорий, институтов — с одной стороны, затрагиваются весьма часто, с другой — нередко остаются недостаточно разработанными, обозначенными только фрагментарно или поверхностно, поскольку авторов более увлекает раскрытие особенностей таких категорий, их специфики. Однако это не подменяет собой исследования отраслевых особенностей.

Одной из важнейших проблем современной науки конституционного права следует назвать недостаточное внимание к вопросам использования понятийно-категориального аппарата [13; 32; 33]. Вместе с тем, известно, что именно специфичная система категорий служит каркасом каждой науки, во многом определяя ее особенности, отличающие ее от других наук. При этом важно подчеркнуть следующее. Поскольку на протяжении

всего развития государственных институтов смысл и содержание тех или иных правовых категорий не оставались неизменными, необходимо не только анализировать сущность правовых понятий, но и отслеживать его эволюцию и определять, какой смысл в него вкладывали зарубежные и отечественные правоведы на различных этапах развития государственности. «Знание взглядов отечественных государствоведов и конституционалистов, творивших в различные периоды российской истории, — справедливо отмечает И. А. Кравец, — помогает лучше понять проблемы правового и конституционно-развития страны в ретроспективном плане, осмыслить задачи современного конституционного строительства, провести параллели между действовавшими и существующими конституционно-правовыми институтами для установления взаимосвязи, преемственности или



разрыва правовой традиции, а также определить линию прогресса в развитии различных форм и видов конституционных учреждений» [19; с. 245].

На наш взгляд, предметом исследования должны являться также и вопросы происхождения того или иного термина, поскольку любой юридический термин представляет собой название соответствующего понятия в области юриспруденции. Очевидно, что вопросы терминологии должны рассматриваться отдельно (самостоятельно), так как термины нельзя отождествлять с правовыми понятиями: понятие, представляя собой логически оформленную общую мысль о классе предметов, явлений, идею чего-нибудь [31; с. 559], является категорией логики, в то время как слово «термин» относится к числу категорий лингвистики и основное его назначение — дать наименование соответствующему понятию [8].

Проанализировав нормы международного права, можно сделать вывод об активном и традиционном использовании термина иммунитет в международных договорах, в том числе, обязательных для Российской Федерации. Дипломатический иммунитет базируется на международно-правовых принципах невмешательства во внутренние дела, межгосударственного сотрудничества и экстерриториальности [7; с. 48]. Речь в перечисленных документах идет о «дипломатических иммунитетах и привилегиях», «привилегиях и иммунитетах дипломатических представителей» и т.п. Как правило, эти термины являются собирательными и обозначают личную неприкосновенность членов дипломатического персонала и неприкосновенность служебных и жилых помещений, находящегося в них имущества, архивов, официальной переписки, а также иные иммунитеты и привилегии.

Однако если для международного права термин иммунитет является традиционным и устоявшимся, то российский законодатель не считает необходимым вводить указанную терминологию во внутреннее законодательство, хотя соответствующий институт предусматривает, обозначая его термином «неприкосновенность».

Так, о неприкосновенности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации речь идет в ст. 98 Конституции Российской Федерации, в ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации» [24; 30]. Ст. 91 Конституции Российской Федерации закрепляет положение: «Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью». Ст. 3 Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» имеет название «Неприкосновенность Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий» [25].

Отсутствие в российском законодательстве термина «иммунитет», а значит и его легального (нормативного) определения, создает ряд сложностей в процессе исследования института правового иммунитета, поскольку, как справедливо отмечает Н. А. Богданова, позиция законодателя привносит нормативную логику в понятийный аппарат науки [3; с. 149]. При этом содержание понятий науки должно отражать формулы закона, а понятийные ряды воспринимать последовательность норм в правовом институте. Можно сделать вывод, что эти требования в отношении правовых иммунитетов нарушены: при традиционном использовании термина в науке, в законодательстве он практически не встречается.

Исключение составляют постановления Конституционного Суда Российской Федерации. Предметом рассмотрения в Конституционном Суде явились нормы, касающиеся отдельных видов неприкосновенности, установленных российским законодательством — неприкосновенность депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, неприкосновенность депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, неприкосновенность судей [26—28]. В ходе рассмотрения дел Конституционный Суд использовал термин «иммунитет» и обозначил его существенные признаки. Однако, как отмечает О. Е. Кутафин, «акты Конституционного Суда, которые не создают правовых норм, не могут рассматриваться в качестве источников конституционного права, хотя они, как и все другие правовые акты, обязательны для исполнения» [20; с. 146]. Поскольку в ходе толкования не создается право, а лишь выявляется, устанавливается государственная воля, выраженная в нормативном акте, важно проводить четкую грань между разъяснением уже существующих норм и созданием новых правовых установлений [21; с. 223]. Очевидно, что утверждать, что в актах Конституционного Суда Россий-



ской Федерации содержится легальное определение термина иммунитет нельзя, это правовая позиция Конституционного Суда.

Из буквального толкования Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации следует, что, во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации в принципе отождествляет понятия «иммунитет» и «неприкосновенность», употребляя их как синонимы, во-вторых, не дает определение понятия «неприкосновенность», разъясняя лишь отдельные его признаки, хотя и существенные, но не раскрывающие сущность этой правовой категории.

Так, Конституционный Суд называет неприкосновенность члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы (парламентский иммунитет) одним из основных элементов статуса парламентария, важнейшей правовой гарантией его деятельности. Кроме того, Судом определяется цель предоставления иммунитета депутатам — обеспечение основ конституционного строя, связанных с осуществлением народовластия (ст. 3 Конституции Российской Федерации), с разделением властей и самостоятельностью органов законодательной власти (ст. 10 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, все же косвенное нормативное закрепление отдельных признаков правового иммунитета, в совокупности дающих представление о назначении и функциях иммунитетов, можно обнаружить в ряде актов Конституционного Суда Российской Федерации. Между тем, прямого целостного нормативного определения правовых иммунитетов в законодательстве не содержится, исходя из чего, можно сделать вывод, что правовой иммунитет — доктринальная категория, выведение признаков которой из законодательства возможно лишь посредством толкования.

И хотя, как полагает Н. А. Богданова, отделение понятий науки от понятий закона — явление допустимое, связанное с различием функций науки и отрасли, а также со своего рода консерватизмом науки, ее нежеланием отказываться от уже сложившихся понятий (даже если они и получили в теории и практике новую интерпретацию) [3; с. 150], это явление, на наш взгляд, должно быть оценено негативно.

Использование российским законодателем термина «неприкосновенность» для обозначения института правового иммунитета вызывает вопрос о соотношении понятий «иммунитет» и «неприкосновен-

ность». По этому вопросу в науке конституционного права нет единства мнений.

Преобладающей в науке является позиция, согласно которой понятия «иммунитет» и «неприкосновенность» тождественны (среди авторов, придерживающихся этой точки зрения С. А. Авакьян, А. А. Безуглов, М. Журавлев, А. В. Малько, В. А. Рощин, С. Ю. Суменков, В. А. Терехин) [2; с. 63; 9; 16, с. 253; 23; 34; 37]. А. Д. Бойков в основном придерживается такой же позиции и, хотя не указывает прямо на тождественность этих понятий, но отмечает, что «юридический иммунитет связан с понятием неприкосновенности ...» [4; с. 159].

Необходимо проводить разграничение понятий «иммунитет» и «неприкосновенность». В частности такое разграничение было проведено В. И. Рудневым, который отмечает, что иммунитеты в уголовном процессе представляют собой «дополнительные гарантии неприкосновенности и ответственности, связанные с установленным порядком производства следственных и процессуальных действий» [35; с. 28]. Аналогичной позиции придерживаются авторы Словаря по конституционному праву, считающие, что парламентский иммунитет, будучи отражением принципа разделения властей, включает парламентскую ответственность и неприкосновенность [16; с. 118; 15, с. 180; 17, с. 443—445].

Ряд авторов, которые проводят подобное разграничение, справедливо полагая, что указанные понятия не совпадают по объему, в то же время не предлагают четких критериев их различения, допуская подмену терминов и объединение различных категорий.

Чем же тогда отличается правовой иммунитет от льгот, привилегий и гарантий, предусмотренных законодательством для беспрепятственного и эффективного осуществления депутатом своих полномочий как представителя народа. На наш взгляд, подобное широкое понятие правового иммунитета (как совокупности всех льгот, привилегий и преимуществ, предоставляемых определенным субъектам права) не является научно корректным и практически эффективным.

По нашему мнению, конституционно-правовой иммунитет — это самостоятельный правовой институт, совокупность норм, освобождающих конкретно установленных в нормах Конституции и законах лиц от выполнения отдельных юридических обязанностей и ответственности, устанавливающих особые, усложненные и отличные от общих правовые процедуры





привлечения к ответственности в целях обеспечения выполнения этими лицами соответствующих государственных и общественных функций.

Содержание правового иммунитета включает два элемента: неотвеченность и неприкосновенность.

Неприкосновенность представляет собой усложненный порядок привлечения к ответственности определенных лиц (например, действующее законодательство не освобождает судей от уголовной ответственности, но содержит усложненный порядок возбуждения дел, предъявления обвинения, заключения под стражу). Неприкосновенность имеет цель защитить лицо (депутата, судью, главу государства) от каких-либо преследований со стороны судебных властей за действия, акты, совершенные им вне исполнения своих функций.

Такое понятие неприкосновенности как элемента правового иммунитета, полагаем, согласуется с общим понятием неприкосновенности личности, которое, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 22), означает запрет произвольного задержания, ареста, заключения под стражу и содержания под стражей, возможность совершения этих действий только с соблюдением установленного законом порядка по судебному решению. Суждения, связывающие понятие неприкосновенности отдельных лиц (депутатов, судей, главы государства) с общим пониманием неприкосновенности личности неоднократно высказывались в литературе. А. В. Малько и С. Ю. Суменков полагают, что правовая неприкосновенность выступает как особая разновидность неприкосновенности личности [23; с. 16]. Б. С. Эбзеев, комментируя постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П, считает, что в Постановлении проведена дифференциация конституционных гарантий неприкосновенности личности на общие гарантии неприкосновенности личности, распространяющиеся на каждого человека, включая парламентария, и гарантии более высокого уровня, обусловленные особым статусом парламентария [12; с. 482]. Подобные гарантии более высокого уровня могут быть обозначены как специальная, либо повышенная неприкосновенность [18; с. 136], которая дополняет общегражданскую неприкосновенность (ст. 22, 23, 25 Конституции России). Необходимость обеспечения повышенной неприкосновенности выражена точно, на наш взгляд, в позиции С. А. Авакьяна: «...если и по отношению к

обычному человеку следует всесторонне проверять основания привлечения к ответственности, то по отношению к депутату это надо делать еще более глубоко и основательно» [1; с. 246].

Кроме обеспечения особого, усложненного порядка привлечения к ответственности, правовой иммунитет в ряде случаев вообще освобождает определенные категории лиц от выполнения отдельных юридических обязанностей и ответственности, соответственно в данном случае речь должна идти о неотвеченности. При выделении такого элемента как неотвеченность следует иметь в виду, что объем (пределы) неотвеченности от конкретного вида правового иммунитета. Судейский иммунитет включает в себя неотвеченность за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта (ч. 2 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации»). Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, согласно ст. 3 Федерального закона от 12 февраля 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Российской Федерации [25]. В отношении депутатов неотвеченность означает недопустимость преследования депутата за высказанное им мнение, позицию, в том числе и при голосовании, если это мнение не содержит публичного оскорбления или нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством [10; с. 24].

Возможно, на первый взгляд, «неотвеченность» терминологически не совсем удачное обозначение соответствующего элемента правового иммунитета, поскольку в русском языке слово «неотвеченность» имеет такие синонимы, как безответственность, безнаказанность, привносящие негативный оттенок.

Можно предположить, что, желая избежать использования термина с негативной смысловой нагрузкой, некоторые авторы, рассматривая по существу неотвеченность, используют термин

«индемнитет». Следует отметить, что «индемнитет» (англ. indemnity, от лат. indemnitas — безущербность) — категория, используемая чаще всего применительно к депутатам, — определяется в юридических словарях как привилегия депутатов парламента, заключающаяся в их неответственности [5; с. 226]; как неответственность депутата за высказывания и иные действия при осуществлении своего мандата [15; с. 186]; как непривлечение к ответственности депутата за высказывания и действия, связанные с выполнением депутатских функций [16; с. 196]. Также категория индемнитет может использоваться применительно к судьям, и означать соответственно «...невозможность любых форм законного преследования судьи за мнения, выраженные им при выполнении своих должностных обязанностей...» [38; с. 112]. Полагаем, замена термина «неответственность» термином «индемнитет» не является научно корректной в силу ряда причин. Во-первых, эти категории не обязательно совпадают по объему. Например, согласно Закону Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», до внесения в него изменений, судья не мог быть привлечен к административной и дисциплинарной ответственности [29], то есть помимо освобождения от ответственности за высказанные мнения при осуществлении правосудия (собственно индемнитета), нормы закона предусматривали еще и неответственность в отношении указанных видов юридической ответственности. Более того, в отношении Президента Российской Федерации индемнитет вообще не выделяется, хотя объем элемента неответственности в содержании иммунитета главы государства, как будет показано далее, достаточно широк.

Во-вторых, индемнитет всегда предполагает отсутствие ответственности за те действия, которые непосредственно связаны с осуществлением лицом своих полномочий, и не содержат в себе состава правонарушения, поэтому индемнитет может быть ограничен от неприкосновенности именно по характеру действий, за которые лицо неответственно. В свою очередь, неприкосновенность и неответственность как элементы правового иммунитета разграничиваются, в первую очередь, по способу защиты лица, выполняющего значимые государственные и общественные функции: если действует принцип неприкосновенности — устанавливается особый усложненный порядок привлечения к ответственности (но от-

ветственность все же наступает); если действует принцип неответственности — лицо не несет юридической ответственности вообще.

Полагаем, в совокупности эти два элемента (неответственность и неприкосновенность) образуют содержание понятия «правовой иммунитет» [11; 14; 22; 36].

На наш взгляд, подобное мнение в принципе не противоречит позиции законодателя, что может быть продемонстрировано на примере депутатского иммунитета. Согласно ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу; подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей [24]. Мы считаем, что приведенные положения, означающие невозможность ареста депутата, привлечения его к уголовной ответственности и наиболее строгим мерам административной ответственности, налагаемым судом, без согласия представительного органа должны рассматриваться как неприкосновенность, поскольку эти нормы не означают освобождения депутата от юридической ответственности вообще, а лишь предусматривают особый порядок применения некоторых мер ответственности.

Неответственность как составная часть правового иммунитета члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы также предусмотрена названным законом. В п. 6 ст. 19 Закона закреплено положение, что член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании и другие действия, соответствующие статусу члена Совета Федерации и статусу депутата Государственной Думы (если в связи с такими действиями не были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом) [24; 30].





Косвенно такая позиция подтверждается Конституционным Судом Российской Федерации. Выше было отмечено, что Конституционный Суд России в большинстве случаев употребляет термины «иммунитет» и «неприкосновенность» как синонимы, не проводя между ними различия. Однако, в п. 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П «О проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Суд установил, что особый порядок привлечения депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, составляет *одну из существенных черт* (выделено мной — Н. К.) парламентского иммунитета, что позволяет ставить вопрос о несопадении понятий «неприкосновенность» и «иммунитет» по объему. Конституционный Суд Российской Федерации прямого ответа на этот вопрос не дает, однако из приведенного положения следует, что поскольку особый порядок привлечения к ответственности — это хотя и существенная, но лишь одна из черт парламентского иммунитета, следовательно, понятие «иммунитет» шире по своему объему, и включает неприкосновенность как составную часть своего правового содержания.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодатель, предусматривая правовую неприкосновенность для некоторых категорий лиц, вкладывает в этот термин содержание, традиционно обозначаемое в юридической литературе как «правовой иммунитет». Вместе с тем, легального (нормативного) определения неприкосновенности в российском законодательстве не приводится. Учитывая сказанное, целесообразно, на наш взгляд, термин «неприкосновенность» в российском законодательстве заменить термином «иммунитет», а также закрепить в федеральном законодательстве признаки правового иммунитета отдельных категорий лиц, включающие в себя: основания предоставления правового иммунитета, цель предоставления, пределы и порядок лишения правового иммунитета.

Выделение неотвеченности и неприкосновенности как элементов правового иммунитета, на наш взгляд, является перспективным при определении степени обоснованности и целесообразности этого средства правового неравенства.

Представляется, что проблема определения критериев целесообразности установления правового иммунитета может быть конкретизирована как проблема выявления границ между необходимостью защиты определенных лиц и обеспечением принципа равенства граждан перед законом и судом. При этом основная сложность регулирования вопросов наделения правовыми иммунитетами заключается в том, что их установление относится к компетенции высших органов государственной власти. Другими словами, речь идет о необходимости установления пределов неприкосновенности и неотвеченности высшими органами и должностными лицами в отношении самих себя.

Полагаем, поскольку неотвеченность предполагает освобождение от юридической ответственности, пределы этого элемента правового иммунитета должны быть как можно более узкими и касаться лишь действий, связанных с осуществлением деятельности, и не содержащих в себе состава правонарушений. В свою очередь, неприкосновенность как особый, усложненный порядок привлечения к ответственности в силах обеспечить надлежащую правовую защиту лиц, выполняющих государственно и общественно значимые функции. Исходя из сказанного, наиболее обоснованным представляются те виды правовых иммунитетов, которые распространяют принцип неотвеченности на как можно более узкий круг действий лица, выполняющего государственно и общественно значимые функции, одновременно обеспечивая защиту этого лица с помощью принципа неприкосновенности.

Таким образом, очевиден вывод о существовании конституционно-правового иммунитета как самостоятельного правового института, отличительными признаками которого являются:

— круг субъектов, наделенных иммунитетом — это высшие должностные лица и члены высших органов государственной власти, обладающие конституционно-правовым статусом;

— цель предоставления, определяемая общими принципами и задачами конституционного права — обеспечение повышенной защиты указанных лиц при выполнении ими функций по осуществлению государственной власти;

— больший по сравнению с отраслевыми (например, с уголовно-процессуальным) объем содержания понятия «иммунитет», включающий два элемента — неотвеченность и неприкосновенность.

Определение конституционно-правового иммунитета через сочетание элементов неотвеченности и неприкосновенности позволяет, во-первых, выявить различные способы обеспечения повышенной правовой защиты определенных лиц (либо путем выведения лица из-под действия правовых норм об ответствен-

ности вообще, либо путем установления особого усложненного порядка привлечения к ответственности), во-вторых, является критерием определения обоснованности правового иммунитета и нахождения оптимального варианта его пределов.

Литература

1. Авакьян, С. А. Депутат: статус и деятельность / Авакьян С. А. — М., 1991.
2. Безуглов, А. А. Правовой статус советского депутата / А. А. Безуглов. — М., 1974.
3. Богданова, Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. — М., 2001.
4. Бойков, А. Д. Иммунитет депутатский / А. Д. Бойков // Прокурорская и следственная практика. — 1998. — № 1.
5. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2001.
6. Гранкин, И. В. Парламент России / И. В. Гранкин. — 2-е изд., доп. — М., 2001.
7. Даев, В. Г. Иммунитеты в уголовно-процессуальной деятельности / В. Г. Даев // Правоведение. — 1992. — № 3.
8. Деревнин, А. А. Юридические термины в праве // Академический юридический журнал / А. А. Деревнин. — 2001. — № 4 (6).
9. Журавлев, М. К вопросу правового иммунитета членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ / М. Журавлев // Уголовное право. — 2000. — № 1. — С. 88—93.
10. Захаров, И. В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Захаров. — Екатеринбург, 2001.
11. Иоголевич, Н. И. Правовые иммунитеты и конституционный принцип равенства перед законом и судом / Н. И. Иоголевич, Н. С. Конева // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2012. — № 1. — С. 34—41.
12. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев : в 2 т. — Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. — М., 2001.
13. Конева, Н. С. Возможности метатеоретических исследований в современном конституционном праве России / Н. С. Конева // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2013. — № 6. — С. 4—14.
14. Конева, Н. С. Особенности иммунитетов в конституционном праве России / Н. С. Конева // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2014. — № 3. — С. 23—31.
15. Конституционное право : словарь / отв. ред. В. В. Маклаков. — М., 2001.
16. Конституционное право : энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2001.
17. Конституция Российской Федерации: комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994.
18. Кравец, И. А. Правовой статус депутатов Государственной Думы и выборных членов Государственного совета в свете теории народного представительства / И. А. Кравец // Журн. рос. права. — 2000. — № 8.
19. Кравец, И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) / И. А. Кравец. — М. ; Новосибирск, 2002.
20. Кутафин, О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О. Е. Кутафин. — М., 2002.
21. Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. — М., 2001.
22. Макарова, З. В. Категория «иммунитет» в конституционном праве России / З. В. Макарова, Н. С. Конева // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия Право. — 2012. — № 20 (279). — С. 94—99.
23. Малько, А. В. Правовой иммунитет: теоретические и практические аспекты / А. В. Малько, С. Ю. Суменков // Журн. рос. права. — 2002. — № 2. — С. 16—23.
24. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : Федеральный закон от 05.07.1999 г. № 133-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 28. — Ст. 3466.
25. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи : Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 7. — Ст. 617.
26. О проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994



года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П // СЗ РФ. — 1996. — № 9. — Ст. 828;

27. О проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р.И. Мухаметшина и А. В. Барбаша : Постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П // СЗ РФ. — 1996. — № 14. — Ст. 1549.

28. О проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года : Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П // СЗ РФ. — 1995. — № 50. — Ст. 4969.

29. О статусе судей в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Рос. газ. — 1992. — 29 июля.

30. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 2. — Ст. 74.

31. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. — М., 1991.

32. Окулич, И. П. Методологические аспекты современного конституционного права России: обзор подходов / И. П. Окулич, Н. С. Конева // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 12. — С. 19—23.

33. Окулич, И. П. Современное состояние науки конституционного права России: методологические аспекты / И. П. Окулич, Н. С. Конева // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2013. — № 2. — С. 4—11.

34. Рощин, В. А. За рамками правового поля. Что показал анализ Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / В. А. Рощин // Журн. рос. права. — 2000. — № 4. — С. 89—91.

35. Руднев, В. И. Иммуниеты в уголовном судопроизводстве / В. И. Руднев // Рос. юстиция. — 1996. — № 8.

36. Сопельцева, Н. С. Иммуниеты в конституционном праве Российской Федерации / Н. С. Сопельцева. — Челябинск, 2004.

37. Терехин, В. А. Судейская дисциплина и ответственность — гарантия прав и свобод граждан / В. А. Терехин // Журн. рос. права. — 2001. — № 8. — С. 26—34.

38. Четвернин, В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В. А. Четвернин. — М., 1993.

КОНЕВА Наталья Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: natalykoneva@yandex.ru

KONEVA Natalia Sergeevna, candidate of Law, associate professor, assistant professor of constitutional and administrative law South Ural State University. 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76 E-mail: natalykoneva@yandex.ru



Ю. В. Шумова

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНКЛЮЗИВНОГО ПОДХОДА К ОБРАЗОВАНИЮ

Y. V. Shumova

SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION INCLUSIVE APPROACH TO EDUCATION

В статье рассмотрены следующие проблемы в области правового регулирования инклюзивного подхода к образованию: 1) герменевтическая, связанная с неоднозначным толкованием инклюзии в нормативно-правовых актах и 2) связанная с реализацией государственной программы «Доступная среда». Проанализирован плюрализм мнений относительно инклюзии в современном научном сообществе и нормативно-правовых актах, на основе проведенного анализа делается вывод о негативных правовых последствиях неоднозначности толкования инклюзии на процессе реализации государственной образовательной программы и государственной программы «Доступная среда». На основании исследований проведенных Автономной некоммерческой организацией «Белая трость» определяются основные проблемы в правовом регулировании инклюзивного подхода к образованию и предлагаются пути их разрешения.

Ключевые слова: инклюзия, инклюзивное образование, доступная среда, правовое регулирование, лица с ограниченными физическими возможностями, социально значимые учреждения.

The article considers the following issues in the field of legal regulation of inclusive approach to education: 1) the hermeneutic associated with varying interpretations of the inclusion in regulatory legal acts and 2) associated with the implementation of the state program «Accessible environment». Analyzed the pluralism of opinions regarding the inclusion in the modern scientific community and the regulatory legal acts, on the basis of the analysis the conclusion about the negative legal consequences of ambiguity of interpretation of inclusion in the process of implementation of the state educational program and the state program «Accessible environment». Based on the studies conducted by Autonomous non-commercial organization «White cane» identifies the main challenges in the legal regulation of inclusive approach to education and suggests ways to resolve them.

Keywords: inclusion, inclusive education, accessible environment, legal regulation, persons with disabilities, socially important institutions.

Одним из основных направлений проведенной реформы в системе образования явился инклюзивный подход к обучению лиц с ограниченными возможностями здоровья на всех уровнях образовательной системы. Не смотря на проведенную в 2013 году реформу в сфере образования, до сих пор остро стоят проблемы 1) в области законодательного закрепления понятия инклюзии и инклюзивного подхода к образованию 2) в некоторых вопросах реализации государственной программы «Доступная среда» 2011—2015 гг.

На сегодняшний день существуют множество концепций относительно по-

нимания инклюзивного подхода к лицам с ограниченными возможностями здоровья во всех сферах жизни общества, что влечет герменевтическую проблему, затрудняющую создания условий для реализации инклюзии.

Некоторые ученые отождествляют инклюзивное и интегрированное образование, например Л. М. Кашапова дает следующее определение «Интегрированное (инклюзивное, включенное) образование — термин, используемый для описания процесса обучения людей (детей и взрослых) с особыми потребностями в общеобразовательных школах либо сред-



них и высших профессиональных образовательных учреждениях» [2].

С. П. Американдзе понимает под инклюзивным образованием «...средство социальной реабилитации не только самого ребенка, но и его семьи... развитие инклюзивного образования обеспечивает равные права, доступность, возможность выбора подходящего образовательного маршрута...» [1]. Равноправие — это конституционно закрепленный принцип, доступность образования и возможность выбора образовательной программы — это особенности интегрированного образования, таким образом, приведенное определение не дифференцирует инклюзивное и интегрированное образование.

Правовым истоком инклюзивного образования явилась Саламанкская декларация «О принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями» [4], которая не дает четкого определения инклюзии, но выделяет особенности и принципы инклюзии, на основании которых становится очевидным, что инклюзивное и интеграционное образования не тождественные понятия.

Ст. 2 ФЗ «Об образовании» дает следующее определение инклюзивного образования «инклюзивное образование — обеспечение равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей». Несмотря на законодательно закрепленный термин, в текстах нормативных документов наблюдается разночтение данного определения, что влечет негативные правовые последствия в вопросах реализации государственной образовательной программы и государственной программы «Доступная среда» 2011—2015 гг. Например, в письме Минобрнауки России от 07.06.2013 № ИР-535/07 «О коррекционном и инклюзивном образовании детей» содержится опасение: развитие инклюзивных (интегрированных) форм обучения инвалидов должно осуществляться на основе планирования и реализации комплекса мер, обеспечивающих соблюдение требований к организации этой деятельности. Иначе подобная мера не только не позволит обеспечить полноценную инклюзию (интеграцию) обучающихся детей-инвалидов, но и негативно скажется на качестве работы образовательных учреждений с другими обучающимися. Такая дефиниция дает

право администрации учебного заведения отказаться от реализации инклюзивного подхода на основании негативного воздействия на качество работы.

Для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья создаются условия, в максимальной степени способствующие получению образования определенного уровня и определенной направленности, а также социальному развитию этих лиц, в том числе посредством организации инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья [5].

26 октября 2015 года при поддержке Автономной некоммерческой организации «Белая трость» был проведен мониторинг образовательных учреждений г. Челябинска на предмет информационной и архитектурной доступности, по результатам проверки выявлено: 10% учреждений полностью доступно, 21% частично доступно, 69% полностью недоступно. По результатам социального опроса проведенного АНО «Белая трость» среди административных служащих занимающихся реализацией программы «Доступная среда» на предмет компетентности в вопросах инклюзивного образования: только 15% имеют общее представление об инклюзии в образовании. Из проведенного анализа следует: за четыре года активной реализации программы «Доступная среда» даже среди представителей исполнительной власти, непосредственно занимающихся реализацией программы «Доступная среда» не достигнуто однозначное понимание инклюзии в образовании, такая проблема влечет формальное выполнение требований программы и малоэффективную ее реализацию.

Для разрешения выше обозначенных проблем необходимо: 1) посредством проведения информационно-образовательных семинаров устранить дефицит информации об инклюзивном подходе к образованию среди работников образовательных учреждений, 2) во избежание формальной реализации программы «Доступная среда», качественно изменить подход к мониторингу объектов социально значимых учреждений на предмет доступности лицами с ограниченными возможностями здоровья: законодательно закрепить в состав экспертной комиссии по приемке объекта должны включаться лица с различными категориями инвалидности.



Литература

1. Амиридзе, С. П. Обзор зарубежного опыта в области инклюзивного образования / С. П. Амиридзе // Научные исследования в образовании. — 2012. — № 2.
2. Кашапова, Л. М. Инклюзия в системе профессионального образования: постановка и видение проблемы / Л. М. Кашапова // Вестник УГАЭС. Наука. Образование. Экономика. Серия Экономика. — 2012. — №1. — С. 105—110.
3. Назарова, Н. М. Понятие «интеграция» в специальной педагогике / Н. М. Назарова // Понятийный аппарат педагогики и образования. — Вып. 3. — Екатеринбург, 1998. — С. 262.
4. О принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями : декларация (Саламанка, Испания, 7—10 июня 1994 г.
5. Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования : Приказ Минобрнауки России от 30.08.2013 № 1015 (ред. от 17.07.2015) (Зарегистрировано в Минюсте России 01.10.2013 № 30067).

ШУМОВА Юлия Владимировна, кандидат философских наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (НИУ). 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149. E-mail: j_shumova@mail.ru

SHUMOVA Julia Vladimirovna, Ph. D., assistant professor of constitutional and administrative law, South Ural State University (NRU). 454080, Chelyabinsk, st. Commune, 149. E-mail: j_shumova@mail.ru

For citation: **Y. V. Shumova** Some problems of legal regulation inclusive approach to education

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 41—43.



Д. А. Повный

РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

D. A. Povny

REGULATION AND ORGANIZATION OF MODERN PRE-SCHOOL EDUCATION IN RUSSIA

В настоящей статье осуществлен структурный анализ ключевых особенностей и базовых требований к организации предоставления гражданам дошкольного образования в Российской Федерации, а также нормативно-правовое регулирование современного дошкольного образования. Автором дана оценка новеллам Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части определения уровней образования, исследованы требования к содержанию образовательных программ дошкольного образования, проанализировано содержание понятия дошкольное образование через раскрытие его системообразующих элементов, а также дано краткое толкование указанных элементов.

Ключевые слова: дошкольное образование, компетенции, требования к образовательным программам, воспитание детей.

In this article we carried out a structural analysis of the key features and basic requirements for the organization of the citizens of pre-school education in the Russian Federation, as well as the legal regulation of modern preschool education. The author assesses the novels of the Federal Law «On Education in the Russian Federation» in terms of education levels, studied requirements for the content of educational programs of preschool education, analyzed the content of the concept of early childhood education through the opening of its system-forming elements, as well as a brief interpretation of these elements.

Keywords: pre-school education, competence requirement for educational programs, parenting.

Стратегические аспекты развития сферы дошкольного образования заложены Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р [1].

Правовому регулированию сущности и особенностей современного дошкольного образования в настоящее время посвящена ст. 64 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [2].

Следует отметить, что понятие «дошкольное образование» напрямую в действующем законе не раскрывается, а подается через перечисление целей дошкольного образования, а именно: формирование общей культуры; развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств; формирование предпосылок учебной деятельности; охрана и укрепление здоровья детей дошкольного возраста.

Под физическими качествами следует понимать совокупность биологических и психических свойств личности человека, выражающих готовность за счет ресурсов организма осуществлять активные двигательные действия; или, говоря упрощенно, это направление развития организма ребенка по выработке в нем таких качеств, как выносливость, мышечная и психологическая сила, ловкость, быстрота реакций, закаленность и т. д.

Интеллектуальные качества — это развитие мыслительно-аналитической способности ребенка, направленной на активное познание окружающего мира, умение анализировать и синтезировать получаемую информацию и осознать практические пути применения полученных знаний. К таким качествам относятся ум, сообразительность, аналитические способности и т. д.

Нравственные качества — развитие в ребенке понимания общественно допу-



стимого поведения, морально-этических норм, принятых в конкретном культурном месте проживания ребенка.

Эстетические качества — способность ребенка осознавать красоту и гармоничность в окружающей его обстановке, осознавать культурное значение, художественную ценность произведений культуры (живопись, скульптура, театр и т. п.).

Личностные качества — это воспитание индивидуальности в ребенке, силы воли, отсутствия зависимости от негативного влияния, сглаживание негативных и развитие позитивных особенностей характера, личности.

При этом развитие вышеуказанных качеств должно проводиться с учетом индивидуальных особенностей ребенка, а методы, формы и способы развития не должны вредить здоровью ребенка.

Формирование предпосылок учебной деятельности — развитие в ребенке мотивации к обучению, а также развитие способности к восприятию новой информации, умению запоминать, анализировать и применять полученные знания.

Все вышеназванное в совокупности приводит к развитию общей культуры ребенка — т. е. способности ребенка жить в социуме, соблюдая нравственно-этические нормы, способность к обучению, адекватному восприятию получаемой информации, умению беречь окружающую среду. Подробное раскрытие вышеназванных понятий (физические, эстетические качества и т. п.) содержит Федеральный государственный образовательный стандарт дошкольного образования, утвержденный Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 17 октября 2013 г. № 1155 г. [4].

В соответствии с ч. 1 ст. 12 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательные программы определяют содержание образования. Такие программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если иное не предусмотрено федеральным законом (ч. 5 ст. 12).

Федеральный государственный образовательный стандарт (далее — ФГОС) установил обязательные для соблюдения требования к содержанию образовательных программ, реализуемых образовательными организациями, а также индивидуальными предпринимателями. Так как дошкольное образование может быть получено как непосредственно в образовательной организации (у индивидуального предпринимателя), так и в форме се-

мейного образования, то предусмотрено право родителей (законных представителей) использовать положения ФГОС при получении детьми дошкольного образования в форме семейного образования.

Требования ФГОС к содержанию образовательных программ не могут противоречить требованиям, содержащимся в законе, а именно образовательные программы дошкольного образования должны быть направлены на:

— разностороннее развитие детей дошкольного возраста с учетом их возрастных и индивидуальных особенностей;

— достижение детьми дошкольного возраста уровня развития, необходимого и достаточного для успешного освоения ими образовательных программ начального общего образования.

Поставленные цели должны достигаться на основе индивидуального подхода к детям дошкольного возраста и специфичных для детей дошкольного возраста видов деятельности.

Образовательные программы должны учитывать вышеназванные требования и согласно требованиям ФГОС обязаны обеспечивать развитие личности, мотивации и способностей детей в различных видах деятельности и охватывать следующие структурные единицы, представляющие определенные направления развития и образования детей (образовательные области): социально-коммуникативное развитие; познавательное развитие; речевое развитие; художественно-эстетическое развитие; физическое развитие.

ФГОС расшифровывает требования по каждой образовательной области. Например, познавательное развитие предполагает развитие интересов детей, любознательности и познавательной мотивации; формирование познавательных действий, становление сознания; развитие воображения и творческой активности; формирование первичных представлений о себе, других людях, объектах окружающего мира, о свойствах и отношениях объектов окружающего мира (форме, цвете, размере, материале, звучании, ритме, темпе, количестве, числе, части и целом, пространстве и времени, движении и покое, причинах и следствиях и др.), о малой родине и Отечестве, представлений о социокультурных ценностях нашего народа, об отечественных традициях и праздниках, о планете Земля как общем доме людей, об особенностях ее природы, многообразии стран и народов мира.

Художественно-эстетическое развитие предполагает развитие предпосы-



лок ценностно-смыслового восприятия и понимания произведений искусства (словесного, музыкального, изобразительного), мира природы; становление эстетического отношения к окружающему миру; формирование элементарных представлений о видах искусства; восприятие музыки, художественной литературы, фольклора; стимулирование сопереживания персонажам художественных произведений; реализацию самостоятельной творческой деятельности детей (изобразительной, конструктивно-модельной, музыкальной и др.).

Конкретное содержание образовательных программ по образовательным областям должно зависеть от возрастных и индивидуальных особенностей детей, целей и задач образовательной программы и может реализовываться в различных видах деятельности (общение, игра и т. п.).

Организация дошкольного образования также регулируется Порядком организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам дошкольного образования (утв. Приказом Минобрнауки РФ от 30 августа 2013 г. № 1014 [3]).

Порядок устанавливает возможность получения дошкольного образования как в форме семейного образования, так и непосредственно в образовательной ор-

ганизации (у индивидуального предпринимателя). При этом образовательная организация может использовать сетевую форму реализации образовательной программы дошкольного образования, обеспечивающую возможность ее освоения воспитанниками с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций. Использование сетевой формы реализации образовательных программ дошкольного образования осуществляется на основании договора между указанными организациями.

Допускается сочетание различных форм получения образования и форм обучения.

Минимальный возраст, с которого допустимо получение дошкольного образования, устанавливается в возрасте двух месяцев.

Образовательные организации дошкольного образования обеспечивают получение дошкольного образования, а также присмотр и уход за воспитанниками.

В отличие от программ начального общего, основного общего, среднего общего образования программы дошкольного образования в соответствии с требованиями Порядка не должны предусматривать проведения промежуточных аттестаций и итоговой аттестации.

Литература

1 Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

2 Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. — 2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7598

4 Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам дошкольного образования. Утв. приказом Минобрнауки РФ от 30 августа 2013 г. № 1014 // Российская газета. — 2013. — 23 окт.

3 Федеральный государственный образовательный стандарт дошкольного образования. Утвержден приказом Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 17 октября 2013 г. № 1155 г. // Российская газета. — 2013. — 23 нояб.

ПОВНЫЙ Дмитрий Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (НИУ), 454080, Челябинская обл., г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: titova_elena@bk.ru

POVNY Dmitry Aleksandrovich, associate professor of constitutional and administrative law South Ural State University (NIU), candidate of Legal Sciences. 454080, Chelyabinsk reg., Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: titova_elena@bk.ru

For citation: **D. A. Povny** Regulation and organization of modern pre-school education in Russia

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 44—46.

М. Ю. Буртовой

О НЕКОТОРЫХ ВИДАХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ

M. Yu. Burtovoj

ABOUT SOME TYPES OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS IN THE ENERGY SECTOR

В работе исследуется вопрос классификации административных правонарушений в энергетике. Рассматриваются различные подходы к выделению оснований для классификации правонарушений. Предлагается группировка административных правонарушений в энергетике по критериям: законодательного закрепления, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; по юрисдикционному органу, уполномоченному рассматривать дела об административных правонарушениях в энергетике; степени общественной опасности административного правонарушения, а также по мерам взыскания за их совершение; по объекту, объективной стороне, субъекту, субъективной стороне.

Ключевые слова: административное правонарушение, энергетика, состав административного правонарушения, виды административных правонарушений.

The article discusses the classification of administrative offenses in the energy sector. Different approaches to the allocation basis for the classification of offenses. Proposed grouping of administrative violations in the energy sector the following criteria: legislative consolidation, provided the Russian Federation Code of Administrative Offences; on jurisdictional body authorized to consider cases on administrative offenses in the energy sector; degree of social danger of an administrative offense, as well as measures of penalty for offenses; on the object, the objective side, subject, subjective side.

Keywords: an administrative offense, energy, the composition of the administrative offense, types of administrative offenses.

Одним из инструментов совершенствования законодательства об административной ответственности является систематизация административных правонарушений. Подобная классификация позволяет глубже изучить социально-экономическую сущность административных энергетических правонарушений, выявить их место в структуре однородных взаимосвязанных общественных отношений, определить степень их общественной опасности. Выделение видов административных правонарушений представляет собой научную основу для дальнейшей кодификации законодательства об административной ответственности, повышения эффективности правоприменительной практики органов государственной власти и их должностных лиц.

Вопрос классификации административных правонарушений в энергетике в юридической литературе исследован

недостаточно. Среди ученых в области права и специальных юридических дисциплин существуют различные мнения о признаках, которые могут быть положены в основу классификации административных правонарушений.

А. И. Миколенко отмечает, что классификация административных проступков может быть, во-первых, предусмотрена самим законодательством об административной ответственности, и во-вторых, содержаться только в юридической литературе. Критерии, по которым можно классифицировать административные проступки могут быть различными: а) в зависимости от родового объекта правонарушения; б) в зависимости от формы вины; в) в зависимости от объективной стороны состава административного проступка; г) в зависимости от степени общественной опасности административного проступка и меры взыскания за его





совершение [6, с. 44]. Ю. А. Тихомиров применяет комплексный критерий, объединяющий совокупность признаков, характеризующих единством правового регулирования, относительной устойчивостью и повторяемостью возникающих при этом административных правоотношений [9, с. 12]. Л. А. Деревянко на основе анализа юридической литературы приходит к выводу о том, что административные правонарушения можно классифицировать: по содержанию общественных отношений; характеру мотивов поведения; особенностям ситуаций и др. признакам; по характеру регулируемых отношений; степени общественной опасности; субъектам; распространенности; по степени обобщенности признаков; по особенностям конструкции; по способу изложения; по признакам состава правонарушения; по предмету; по объекту; по санкциям; по способу совершения; по предметному признаку и способу совершения; по объекту, по субъекту, по материальному содержанию, по способу совершения, по форме вины, по правовым последствиям [2].

По мнению В. Я. Кикотя, П. И. Конова, И. Ш. Килясханова «научную основу классификации имеет само кодифицированное законодательство об административных правонарушениях. В качестве критерия при этом выступает родовой и видовой объекты посягательства административного правонарушения или вид деятельности» [3, с. 417]. Представляет интерес классификация административных правонарушений, предложенная В. Е. Севрюгиным — группировка административных правонарушений по признакам состава, характеризующим объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону [8].

Проведем классификацию административных правонарушений в энергетике по некоторым основаниям.

По критерию законодательного закрепления, предусмотренным самим Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) в главе 9¹ можно увидеть ряд установленных составов правонарушений, например, нарушение правил использования атомной энергии и учета ядерных материалов и радиоактивных веществ (ст. 9.6. КоАП РФ); повреждение

¹ Следует отметить, что и в иных главах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены составы правонарушений, которые могут совершаться в энергетической отрасли. В данной работе осуществляется анализ правонарушений, установленных в главе 9 КоАП РФ.

электрических сетей (ст. 9.7 КоАП РФ); нарушение правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт (ст. 9.8. КоАП РФ); ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов (ст. 9.9. КоАП РФ); повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершенное по неосторожности (ст. 9.10. КоАП РФ) и иные.

Представляется целесообразным провести классификацию по иным основаниям. Административные правонарушения в энергетике можно классифицировать по юрисдикционному органу, уполномоченному, например, рассматривать дела об административных правонарушениях в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Учитывая множество субъектов административной юрисдикции, которым предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях применительно к специфике полномочий конкретных федеральных органов исполнительной власти, Правительство Российской Федерации Постановлением от 20 февраля 2010 г. № 67 [7] уточнило полномочия ряда федеральных служб (Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора), Федеральной антимонопольной службы России (ФАС России), Федеральной службы по тарифам (ФСТ России), Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)) по осуществлению государственного надзора и контроля за исполнением законодательства РФ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Дела об административных правонарушениях ст. 9.16 КоАП РФ:

— по ч. 1 и 2 рассматривают должностные лица органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка (ст. 23.49 КоАП РФ), а в случае применения конфискации предмета правонарушения — судьи (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ);

— по ч. 3 рассматривают должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный строительный надзор (ст. 23.56 КоАП РФ);

— по ч. 4 и 5 рассматривают должностные лица органов государственной жилищной инспекции (ст. 23.55 КоАП РФ);

— по ч. 6, 11, 12 рассматривают — должностные лица ФАС России, его

территориальных органов (ст. 23.48 КоАП РФ);

— по ч. 7, 8 рассматривают — должностные лица органов государственного энергетического надзора (ст. 23.30 КоАП РФ);

— по ч. 9 рассматривают — должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического надзора (ст. 23.71 КоАП РФ);

— по ч. 10 — должностные лица органов энергетического надзора (ст. 23.30 КоАП РФ) и органов, уполномоченных в области государственного регулирования тарифов (ст. 23.51 КоАП РФ).

Можно классифицировать правонарушения в зависимости от того в какой отрасли энергетики они совершаются, например:

— атомной энергетики (ст. 9.6 КоАП РФ);

— электроэнергетики (ст. 9.7, 9.8, 9.15 КоАП РФ);

— теплоэнергетики (ст. 9.10 КоАП РФ);

— в различных, комбинированных отраслях энергетики (ст. 9.9—9.11, ст. 9.17, 9.16, 9.21 КоАП РФ);

Определенное значение имеет классификация административных правонарушений по объекту правонарушения. На основе данного критерия можно выделить правонарушения, посягающие на отношения связанные:

— с функционированием объектов, использующих атомную энергию (ст. 9.6 КоАП РФ);

— с безопасностью эксплуатации тепловых сетей и топливопроводов, а также жизнью и здоровьем граждан и сохранностью имущества (ст. 9.10 КоАП РФ);

— с энергетической безопасностью, нормальной и бесперебойной эксплуатацией электрических сетей, прав и законных интересов граждан и юридических лиц (ст. 9.8 КоАП РФ);

— с безопасностью эксплуатации объектов энергетики, установленным порядком управления топливно-энергетическим комплексом (ст. 9.9 КоАП РФ);

— с порядком вывода в ремонт объектов электроэнергетики (ст. 9.18 КоАП РФ);

— с энергосбережением и о повышением энергетической эффективности (ст. 9.16 КоАП РФ);

— с установленными стандартами раскрытия информации и предоставления запрашиваемой информации субъектами

оптового рынка электрической энергии и мощности, розничных рынков электрической энергии (ст. 9.15 КоАП РФ).

Определенное значение имеет группировка административных правонарушений по признакам объективной стороны.

Важным признаком объективной стороны выступает «внешнее» проявление деяния, которое законодательство определяет как «действие» или «бездействие». Необходимо отметить, что деяние порождает все последующие элементы объективной стороны: вредные последствия и причинную связь между противоправным деянием и наступившими последствиями. В зависимости от форм деяния правонарушения можно подразделять на действия и бездействия.

Ряд составов энергетических правонарушений конкретизируют форму деяния — действие (повреждение электрических сетей (ст. 9.7 КоАП РФ), повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершенное по неосторожности (ст. 9.10 КоАП РФ), нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки (ст. 9.11 КоАП РФ).

В форме бездействия (ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов (ст. 9.9 КоАП РФ).

Причем административная ответственность за бездействие наступает только в тех случаях, когда на субъекта соответствующими правовыми актами была возложена обязанность действовать.

В зависимости от характера наступивших последствий составы проступков принято делить на материальные и формальные. Материальным называют состав, который описывает действия, обязательно влекущие указанные в законе вредные последствия.

Ж. М. Хатова считает, что в материальных составах административных правонарушений вина конкретизируется в отношении виновного лица к наступившим последствиям, то есть в правовой норме изначально прямо указывается на наступление социально неблагоприятных последствий для объекта административного права, например умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба [10, с. 25].

Практическое значение разграничения формальных и материальных составов



связано также с определением момента, когда правонарушение следует считать оконченным в целях привлечения лица к административной ответственности.

Административная ответственность за правонарушения с материальным составом возможна лишь с момента фактического наступления соответствующих вредных последствий. При их отсутствии акт противоправного поведения нельзя считать оконченным и он не может влечь административное наказание [1, с. 154].

Исходя из этого, материальными составами являются обязательное наступление вредных материальных последствий, которые не повлекли к причинению значительного ущерба. Например, нарушение правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт (ст. 9.8. КоАП РФ); нарушение порядка вывода объектов электроэнергетики в ремонт (ст. 9.18. КоАП РФ). Последняя статья сформулирована как «нарушение собственниками или иными законными владельцами объектов по производству электрической энергии и (или) объектов электросетевого хозяйства порядка вывода объектов энергетики в ремонт, повлекшее полное и (или) частичное ограничение режима потребления электрической и (или) тепловой энергии потребителями более чем на три календарных дня».

Состав административного правонарушения является материальным. Это означает, что административная ответственность по данной статье наступает только при одновременном наличии трех элементов ее объективной стороны: во-первых, противоправного деяния, выразившегося в нарушении установленного порядка вывода объектов энергетики в ремонт; во-вторых, последствий в виде полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической и (или) тепловой энергии потребителями более чем на три календарных дня; в-третьих, причинной связи между нарушением порядка вывода объектов энергетики в ремонт и указанным перебоем в энергоснабжении продолжительностью более трех календарных дней [4].

Формальными составами являются административные правонарушения, которые не предусматривают наступление в результате их совершения либо материального вредного последствия. Например, повреждение электрических сетей (ст. 9.7 КоАП РФ), ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов (ст. 9.9. КоАП РФ); повреждение тепловых сетей, топливопроводов,

совершенное по неосторожности (ст. 9.10 КоАП РФ); Нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки (ст. 9.11. КоАП РФ) и другие.

Классификация по признакам субъекта имеет важное практическое значение, поскольку позволяет точнее определить характер правонарушений и степень общественной опасности и соответственно этому правильно избрать меру наказания. В юридической литературе выделяют достаточно много критериев для отнесения субъектов к тому или иному типу (по возрастному признаку, по признакам, характеризующим трудовые, служебные, специальные обязанности, по состоянию субъекта, по признакам, характеризующим прошлую, антисоциальную деятельность и т. д.). Например, В. П. Лозбяков выделяет следующие типы административных правонарушителей: случайные, ситуационные, неустойчивые и злостные нарушители [5].

На основе анализа субъектов административных правонарушений в энергетике, представляется возможным выделить следующие группы субъектов, совершивших административные энергетические правонарушения:

Общие: А) индивидуальные — любые вменяемые лица, достигшие 16-летнего возраста (ст. 9.6. ч. 1, 2; ст. 9.7 ч. 1; ст. 9.8, 9.11 КоАП РФ).

Б) коллективные — юридические лица (ст. 9.6. ч. 1, 2; ст. 9.7 ч. 1, 2; ст. 9.8—9.11, 9.15—9.17, 9.21 КоАП РФ).

Специальные — А) должностные лица (ст. 9.6. ч. 1—3; ст. 9.7 ч. 1, 2; ст. 9.8—9.11, 9.15—9.17, 9.21 КоАП РФ).

Б) Лица, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (ст. 9.9, 9.11, 9.16 КоАП РФ).

Из представленного анализа следует, что наиболее распространенным субъектом административного правонарушения в сфере энергетики являются юридические лица и должностные лица.

По субъективной стороне административное законодательство делит все правонарушения на умышленные и неосторожные. Большинство административных правонарушений в сфере энергетики могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности.

Ряд проступков имеет умышленную форму вины (ст. 2.2 КоАП РФ). Она за-

ключается в осознании виновным лицом противоправного характера совершаемого действия или бездействия (например, ст. 9.9. КоАП РФ «ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов»). Существует правонарушение и по неосторожности — ст. 9.10. КоАП РФ «повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершенное по неосторожности».

В большинстве составов неосторожность, как форма вины, присутствует одновременно с умыслом (ст. 9.6, 9.11, 9.15—9.18, 9.21 КоАП РФ).

В зависимости от степени общественной опасности административного правонарушения, а также меры взыскания за его совершение [6, с. 44] выделяют:

1. Административные правонарушения повышенной степени общественной опасности — это правонарушения, за которые предусмотрено административное наказание в виде административного ареста, административного приостановления деятельности (ст. 3.9 КоАП РФ).

2. Административные проступки с незначительной степенью общественной опасности — это правонарушения, за которые предусмотрено административное наказание в виде предупреждения.

3. Административные проступки со средней степенью общественной опасности — это правонарушения, за которые предусмотрены все иные административные наказания, кроме предупреждения и административного ареста. Это самая распространенная группа административных правонарушений, за совершение которых законодатель предусмотрел

санкцию в виде либо административного штрафа, либо возмездного изъятия предмета, либо конфискации.

Следуя данной классификации можно заключить, что в подавляющем большинстве административные правонарушения в энергетике — это правонарушения со средней степенью общественной опасности.

Подводя итог исследованию, предлагается сгруппировать административные правонарушения в энергетике по критериям: законодательного закрепления, предусмотренным самим КоАП РФ; по юрисдикционному органу, уполномоченному рассматривать дела об административных правонарушениях в энергетике; степени общественной опасности административного правонарушения, а также меры взыскания за его совершение; по объекту, объективной стороне, субъекту, субъективной стороне.

Приведенная классификация административных правонарушений в энергетике позволяет системно подходить к анализу рассматриваемых правонарушений. Преобладающее количество правонарушений в энергетике установлены в электроэнергетической отрасли. Подавляющее большинство составов сформулированы как формальные, то есть административная ответственность наступает за факт нарушения правил поведения. Большинство административных правонарушений в энергетике могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности. Наиболее распространенным субъектом административного правонарушения в энергетике являются юридические лица и должностные лица.

Литература

1. Агапов, А. Б. Административная ответственность / А. Б. Агапов. — М. : Юрайт, 2011.
2. Деревянко, Л. А. Административные правонарушения в сфере экологии : дис. ... канд. юрид. наук / Л. А. Деревянко. — М., 2003.
3. Кикоть, В. Я. Административное право России / В. Я. Кикоть, П. И. Кононов, И. Ш. Киясханов ; под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Киясханова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, — 2012.
4. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. — М. : Проспект, 2011.
5. Лозбяков, В. П. Криминология и административная юрисдикция милиции / В. П. Лозбяков, Н. Д. Эриашвили ; под ред. В. П. Лозбякова. — М. : Юнити, 1998.
6. Миколенко, А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / А. И. Миколенко. — Харьков : Одиссей, 2004.
7. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности : Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2010 № 67 // СЗ РФ. — 2010. — № 9. — Ст. 960.
8. Севрюгин, В. Е. Проблемы административного права : учеб. пособие / В. Е. Севрюгин. — Тюмень : ТВШ МВД РФ, 1994.



9. Тихомиров, Ю. А. Современная теория административного права / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 2004. — № 11.

10. Хатова, Ж. М. Понятие состава административного правонарушения нуждается в законодательном закреплении / Ж. М. Хатова // Административное право и процесс. — 2007. — № 1.

БУРТОВОЙ Максим Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, Россия, Челябинск, проспект Ленина, 76. E-mail: m.u.burtovoy@mail.ru

BURTOVOY Maxim, PhD, docent of Constitutional and Administrative Law South Ural State University (National Research University). 454080, Russia, Chelyabinsk, Lenin Avenue, 76. E-mail: m.u.burtovoy@mail.ru

For citation: **M. Yu. Burtovoj** About some types of administrative violations in the energy sector

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 47–52.



Е. С. Калина, А. И. Меркурьева

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

E. S. Kalina, A. I. Merkuryeva

TO A QUESTION ABOUT THE CONCEPT “PUBLIC ADMINISTRATION”

В статье рассматривается теоретическое значение и понятие «государственное управление», исследуются его основные признаки. Исследуется философское и общенаучное понимание управления как общественного явления, выделяются его признаки и виды (формы).

Так же рассматривается соотношение государственного управления с управлением и социальным управлением, анализируется взаимосвязь государственного управления с исполнительной властью.

Исходя из анализа, автор предлагает понятие государственного управления, в котором отражена общесоциальная сущность государственного управления, определены основные признаки, позволяющие отличить государственное управление от иных институтов власти.

Ключевые слова: управление, социальное управление, государственное управление, исполнительная власть.

The article discusses the theoretical value and the concept of public administration examines its main features. We investigate the philosophical and general scientific understanding of management as a social phenomenon, distinguished its signs and types (shapes).

Just seen the ratio of government control and social management, examines the relationship of public administration with the executive branch.

Based on the analysis, the author proposes the concept of governance, which reflects the general social nature of public administration, the basic characteristics that distinguish from other public administration institutions.

Keywords: management, social management, public administration, the executive branch.

На современном этапе развития общества государственное управление должно быть направлено на упорядочение общественной жизни, обеспечение прав и свобод граждан, законность, общественный порядок и национальную безопасность. Для развития системы государственного управления необходимо методологически верно определить границы понятия государственного управления, правовую природу и его соотношение со схожими институтами.

В связи с этим, следует отметить, что современная наука единого подхода к понятию управления на сегодняшний день не выработала. Как указывает М. А. Барнашов, сущность управления заключается в способности определять, детерминировать волевою целенаправленную деятельность людей, подчинять поведение каждого участника управленческих отношений единым авторитетным началам в целях сознательного регулирования мно-

гообразных сторон общественной жизни, а, в конечном счете — для обеспечения прав человека [6, с. 11].

Для теоретического обоснования понятия государственного управления и определения и его правовой природы, методологически верно, на наш взгляд, определять понятие тех или иных явлений «от общего к частному», что представляет собой следующую логическую цепочку: определение понятия управления и его признаков; определение понятия социального управления и его признаков; определение понятия государственного управления и его признаков; соотношение государственного управления с иными институтами административного права.

Таким образом, если рассматривать понятие «управление» в широком смысле, то под ним следует понимать руководство кем-либо или чем-либо для достижения результата путем целенаправленного воздействия.





При рассмотрении управления в философском смысле делается акцент на целенаправленном воздействии субъекта на объект, содержанием отношений между которыми является обеспечение функционирования объекта в соответствии с закономерностями его развития.

Г. В. Атаманчук, исходя из общенаучного понимания управления, определяет его как целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т. д.) [3].

Таким образом, проанализировав ряд подходов к государственному управлению, можно выделить следующие признаки: во-первых, управление представляет собой определенную целостную систему, которая обеспечивает достижение поставленных задач; во-вторых, состоит из двух элементов — субъекта и объекта, связанных определенными отношениями — связями; в-третьих, объект управления всегда подчинен субъекту, а субъект является носителем управляющей функции; в-четвертых, управление направлено на определенный результат.

Управление по своей природе явление многообразное. Для научной упорядоченности видов управления можно рассмотреть три аспекта: во-первых, управление как деятельность, осуществляемая в управляющих структурах и направлена на выработку, принятие и реализацию управленческих решений, а также на совершение управленческих действий; во-вторых, как определенный вид влияния в различных природных системах (биологическая, социальная, технологическая и т. д.); в третьих, как «командно-подчиненные отношения» [4, с. 109—110].

Академик А. И. Берг выделял три разновидности управления: управление системами машин, технологическими процессами и вообще процессами, имеющими место при целенаправленном воздействии человека на природу; управление деятельности человеческих коллективов, решающих ту или иную задачу; управление процессами, происходящими в живых организмах [3, с. 24].

Управление деятельности человеческих коллективов, решающих ту или иную задачу в науке определено как социальное управление. Под социальным управлением, как правило, понимают

управление общественными процессами, воздействие на все или отдельные сферы общественной жизни. Однако и с толкованием этого понятия не все однозначно.

В. Г. Афанасьев предлагает следующее определение социального управления — это воздействие на общество в целом или его отдельные звенья (производство, социально-политическая или духовная жизнь, отрасли экономики, предприятия и т. д.), с тем, чтобы обеспечить сохранение их качественной специфики, их нормальное функционирование, совершенствование и развитие, успешное движение к заданной цели [5, с. 58—59].

В. И. Галахов определяет социальное управление как воздействие, ориентированное на социальную сферу: институт, корпорацию или процесс — в целях их регулирования и развития [7].

В. И. Франчук считает, что социальное управление это управление социальными организациями — относительно устойчивыми социальными целостностями, демонстрирующими разумное поведение, то есть способность адекватно реагировать на вызовы или решать свои проблемы [5, с. 58—59].

Социальное управление, являясь формой управления, имеет те же общие признаки, что и управление, однако, следует выделить ряд специфических особенностей, по которым нужно отличать социальное управление от иных форм управления: его реализация связана с совместной деятельностью людей; имеет властно-волевой характер; осуществляется через определенный механизм, элементами которого являются — субъекты, объекты, прямая и обратная связь между объектом и субъектом (то есть дача распоряжений субъектом и информация об их выполнении объектом).

Традиционно социальное управление разделяют на несколько видов: государственное управление (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти); местное управление (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление); общественное управление (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях); коммерческое управление (управление в коммерческих организациях, созданных с целью извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками).

Однако данная классификация не является общепризнанной. Так, В. Г. Афанасьев считает, что социальное управление

является публичным управлением, добавляя в традиционную классификацию следующие элементы: государственное управление — управление в сфере функционирования государственных органов, и негосударственное управление, которое, в свою очередь, делится на местное самоуправление, общественное и коммерческое [5, с. 58—59].

Профессор Ю. А. Тихомиров предлагает следующую авторскую классификацию: управление в кибернетическом смысле — взаимодействие субъектов и объектов путем механизма прямых и обратных связей; управление обществом — воздействие на все, многие или отдельные сферы общественной жизни, управление общественными процессами; управление государством, государственными делами — целенаправленное организационное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни с целями государственной политики.

Главенствующее место в социальном управлении занимает одна из его форм — государственное управление, которое служит гарантом защиты государственных интересов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также упорядочивания общественных отношений. Государственное управление тесно связано с понятием государственной власти, что выражается в существовании механизма принуждения для обеспечения соблюдения законов объектами государственного управления.

Так, Г. В. Атаманчук считает, что государственное управление это способ практического, организационного, сознательного управляющего воздействия на регулирование, поддержание, изменение различных структур общества и жизнедеятельности людей путем применения властных полномочий государством [3, с. 17—20].

Н. И. Глазунова определяет государственное управление как целенаправленные организующие, регулирующие воздействие государства через систему его органов и должностных лиц на общественные процессы, отношения и деятельность людей [8].

Несмотря на многообразие позиций по определению понятия государственного управления, ряд ученых приходят к мысли, что государственное управление как сущность и явление, содержание и формы, воздействие и деятельность, в других своих многогранных выражениях существует реально в единстве и взаимосвязи в качестве сложной, целостной системы [2, с. 17—20]. Таким образом,

системный анализ позволяет понять государственное управление как комплексное явление, теоретически глубоко осмыслить его сущность и предназначение. На наш взгляд данный подход является методологически верным, позволяющим раскрыть многоаспектную правовую природу государственного управления как института.

Государственное управление как форма социального управления обладает теми же признаками, что и социальное, однако, существует ряд признаков, по которым мы разграничиваем его от иных форм социального управления.

А. Ю. Оболенский, Н. С. Нижник предлагают выделять следующие признаки государственного управления: социальное, политическое явление, вид общественной деятельности, связанной с осуществлением государственной власти в стране на основе ее разделения на законодательную, исполнительную, судебную; имеет процессуальный характер; систематически осуществляемое целенаправленное влияние государства на общественную систему в целом; цели и функции государственного управления адекватны целям, задачам и функциям государства.

Государственное управление, прежде всего, является категорией правовой, основным принципом функционирования которого выступает законность. Законность — это принцип государственно-правовой деятельности, который пронизывает всю общественную и государственную жизни и в равной мере обращен ко всем органам государства, негосударственным организациям, должностным лицам и гражданам [10, с. 4]. Одним из важных аспектов данного принципа является обеспечение и защита права и свобод человека и гражданина при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности государства. На наш взгляд, в качестве признака государственного управления может выступать так же осуществление государственного управления на основе законности (как принципа, состояния и метода), подчиненности требованиям нормативных правовых актов. Данное положение необходимо рассматривать как основополагающий признак государственного управления, так как осуществление организационно-распорядительной деятельности аппаратом государства имеет пределы правового дозволения, установленные в нормативных правовых актах, регулирующих их деятельность.

Вопрос о соотношении государственного управления и исполнительной власти





тесно связан с границами определения понятия государственного управления. Как отмечает профессор Ю. А. Тихомиров, исполнительная власть и государственное управление категории разного порядка, исполнительная власть — категория политико-правовая, государственное управление — организационно-правовая. Однако не стоит говорить о том, что эти категории не взаимосвязаны.

По мнению П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киясханова, государственное управление представляет собой административно-публичную деятельность, в свою очередь под административно-публичной деятельностью понимается урегулированная нормами административного права деятельность органов исполнительной власти, иных государственных органов, в том числе органов управления, действующих внутри органов законодательной и судебной власти, государственных должностных лиц исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных уполномоченных действовать от имени государства или муниципального образования, организаций и физических лиц по осуществлению на основе соответствующих законов и подзаконных нормативно-правовых актов в специальных административно-правовых формах и с использованием специальных административно-правовых методов властно-публичного регулирования, охраны и защиты отношений, возникающих в сфере внутренней организации и функционирования публичной административной власти и в сфере внешнего взаимодействия ее с обществом [1, с. 8]. Тем самым, государственное управление понимается в широком смысле и включает в себя не только исполнительную власть, но и иные ветви власти. На наш взгляд, данная позиция представляется наиболее верной в связи с существованием в российской правовой системе принципа

разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Именно данный принцип формирует пределы определения субъектов государственного управления — звеньев его системы.

Ю. Н. Стариков поясняет, что «государственное управление основывается на принципе организованности, т. е. для него характерно многообразие организационных форм, совокупность которых обеспечивает целенаправленное, устойчивое функционирование всего управленческого механизма. Органы исполнительной власти сочетают внутреннее управление (создание структуры органа управления, подготовка квалифицированных служащих, т. е. самоорганизация) с внешним управлением, т. е. осуществлением соответствующим субъектом управления функций внешнего характера и воздействия на объекты воздействия [9, с. 29]. Это еще раз доказывает, что государственное управление строится на принципе разделения властей и ограничиваться узким пониманием не может. Субъекты исполнительной власти являются субъектами государственного управления, однако, не все субъекты государственного управления являются только субъектами исполнительной власти.

На основании вышеизложенного, представляется логически верным дать авторское понятие государственного управления, которое включало бы в себя понимание правовой природы государственного управления, признаки, по которым мы могли бы определить исключительность данного института.

Таким образом, под государственным управлением следует понимать публично-властное, систематическое, организационное воздействие уполномоченных субъектов в целях осуществления задач и функций государства в различных сферах общественной жизни на основе принципа разделения властей и полном соблюдении законов.

КАЛИНА Елена Семеновна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет) г. Челябинск, Россия. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149. E-mail: elkalina@rambler.ru

KALINA Elena Semyonovna, Candidate of Law, Associate professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, st. Commune, 149. E-mail: elkalina@rambler.ru

Литература

1. Административное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Кисьясханова. — М., 2009.
2. Атамачук, Г. В. Сущность государственного управления / Г. В. Атамачук. — М. : Юридическая литература, 1980.
3. Атаманчук, Г. В. Управление в жизнедеятельности людей / Г. В. Атамачук. — М. : РАГС, 2008. — 400 с.
4. Афанасьев, В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. — 2-е изд. — М. : Политиздат, 1973.
5. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. — М. : Политиздат, 1977.
6. Барнашов, А. М. Государственная власть как форма организации общества / А. М. Барнашов // Вестник Томского государственного университета. — 2004. — № 283. Юридические науки.
7. Галахов, В. И. Методология организации и управления кадровым потенциалом федерального железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... д-ра техн. наук / В. И. Галахов. — М., 1998. — 48 с.
8. Глазунова Н. И. Система государственного управления / Н. И. Глазунова. — М. : Юнити-Дана, 2002. — 552 с.
9. Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж, 2007.
10. Тихомиров, Ю. А. Законность в Российской Федерации / Ю. А. Тихомиров, А. Я. Сухарев, И. Ф. Демидов. — М. : Спарк, 1998.
11. Франчук, В. И. Основы общей теории социального управления / В. И. Франчук ; Ин-т организационных систем. — М., 2000.

МЕРКУРЬЕВА Анастасия Игоревна, магистрант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). г. Челябинск, Россия. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149. E-mail: merkureva_anastasiya@mail.ru

MERKURYEVA Anastasiya Igorevna, graduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law of South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, st. Commune, 149. E-mail: merkureva_anastasiya@mail.ru

For citation: **E. S. Kalina, A. I. Merkuryeva** A una domanda sul concetto di "pubblica amministrazione"
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 53–57.



М. С. Игнатова

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

M. S. Ignatova

ON THE ESTIMATION OF QUALITY OF PUBLIC SERVICE

Статья посвящена вопросам оценки гражданами качества государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, в рамках реализации в нашей стране открытой модели управления с участием граждан. Автором рассмотрено понятие «качество государственных услуг» и определены критерии оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг. Проведенный анализ действующего российского законодательства позволил выделить несколько форм участия граждан и организаций в оценке качества предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Ключевые слова: государственные услуги, качество государственных услуг, общественный контроль.

The article is devoted to the evaluation citizens quality of public services provided by the executive authorities, in the framework of our country open management model with the participation of citizens. The author considers the concept of «quality public services», and defined criteria for evaluating the effectiveness of the executive authorities to provide public services. The analysis of the Russian legislation it possible to distinguish several forms of participation of citizens and organizations in assessing the quality of public services by the federal executive authorities.

Keywords: public services, the quality of public services, public control.

В современных условиях развития общества и государства важнейшее значение приобретают вопросы обеспечения доступности и повышения качества государственных услуг. В последнее время законодателем принят ряд нормативных правовых актов, устанавливающих организационно-правовые основы вовлечения граждан и общественных объединений в процесс реализации государственной политики, в том числе посредством оценки гражданами эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений с учетом качества предоставления ими государственных услуг. К таковым следует отнести: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 г., Стратегию развития

информационного общества в Российской Федерации, утвержденную Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212, Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, и государственную Программу Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)», утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

Для реализации открытой модели управления с участием граждан в нашей стране была принята Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р), разработанная в целях:

— повышения прозрачности и подотчетности государственного управления и удовлетворенности граждан качеством государственного управления;



— расширения возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы решений, принимаемых федеральными органами исполнительной власти;

— качественного изменения уровня информационной открытости федеральных органов исполнительной власти;

— развития механизмов общественно-контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

Названные направления обеспечения открытости органов исполнительной власти приобретают особую актуальность в сфере предоставления государственных услуг.

С принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» законодательно закреплена возможность граждан оценивать качество предоставляемой государственной услуги. Однако следует отметить, что понятие «качество предоставления государственной услуги» в действующем законодательстве не определено. Исходя из содержания названного Постановления Правительства Российской Федерации, критериями оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти следует считать: время предоставления государственных услуг; время ожидания в очереди при получении государственных услуг; вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении государственных услуг; комфортность условий в помещении, в котором предоставлены государственные услуги; доступность информации о порядке предоставления государственных услуг. Представляется, что данный перечень критериев качества предоставления государственной услуги нельзя считать исчерпывающим. Не учтены, в частности, такие критерии, как простота получения государственной услуги, необходимость предоставления минимального количе-

ства документов, возможность использования электронных сервисов для получения государственной услуги, полнота предоставляемой информации об услуге, недопустимость несанкционированного распространения или уничтожения информации.

Анализ действующего российского законодательства позволяет выделить несколько форм участия граждан и организаций в оценке качества предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

1. Выявление мнения граждан (опрос). Мнение граждан выявляется посредством использования: устройств подвижной радиотелефонной связи; терминальных и иных устройств, расположенных в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти (при наличии технических возможностей), территориальных органах или региональных отделениях государственных внебюджетных фондов (при наличии технических возможностей), а также в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг; информационно-телекоммуникационной сети Интернет. На основании поступивших в информационную систему мониторинга государственных услуг мнений граждан федеральными органами исполнительной власти формируется оценка качества предоставления государственных услуг.

2. Анализ обращений граждан в федеральные органы исполнительной власти. Среди актов, закрепляющих возможность реализации названной формы оценки качества предоставления государственных услуг, в первую очередь следует назвать Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Названным законом конкретизируется закрепленное Конституцией Российской Федерации право граждан на обращение в органы власти (к их должностным лицам) и корреспондирующая ему обязанность соответствующих органов и должностных лиц своевременно реагировать на обращения, а также устанавливается порядок рассмотрения таких обращений.

3. Участие граждан в деятельности общественных советов и иных общественных структур при федеральных органах исполнительной власти. В соответствии с частью 2 статьи 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32 «Об Общественной палате Российской Федерации» был издан Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842



«О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». Общественные советы созданы и действуют в ряде федеральных органов власти, что, полагаем, является важным шагом по усилению общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, в том числе за качеством предоставления государственных услуг.

Таким образом, для совершенствования правового регулирования данной

сферы необходимо доработать и законодательно закрепить понятие качества предоставления государственной услуги и сформулировать критерии его оценки, а также предусмотреть более широкий спектр форм контроля гражданами качества предоставления государственных услуг. Использование государством подходов, ориентированных на обеспечение потребностей и интересов граждан, а также на взаимодействие между органами государственной власти и институтами гражданского общества в современных условиях следует считать приоритетным направлением совершенствования государственного управления.

ИГНАТОВА Мария Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, Российская Федерация, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, 76. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

IGNATOVA Marija Sergeevna, Candidate of Science (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, 454080, Russian Federation, Chelyabinsk, Lenina street, 76. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

For citation: **M. S. Ignatova** On the estimation of quality of public service *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 58–60.*



УДК 342.9 + 347.962

И. Н. Князева, Д. Д. Сощенко

ИНСТИТУТ СУДЕБНОГО ПОРУЧЕНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

I. N. Knyazeva, D. D. Soschenko

INSTITUTE OF THE COURT ORDER IN THE PROCEEDINGS ON CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Рассматривая проблему выполнения задач производства по делам об административных правонарушениях о всестороннем, полном, объективном и своевременном выяснении обстоятельств каждого дела и разрешении его в соответствии с законом, авторы вносят и обосновывают предложения о совершенствовании законодательства и закреплении института судебного поручения в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в целях совершенствования принципов состязательности и справедливости при рассмотрении дел судьями судов общей юрисдикции.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, судебные поручения, принцип состязательности, принцип справедливости, суд общей юрисдикции.

Considering the problem execution of the tasks on cases of administrative violations of the comprehensive, full, objective and timely clarification of the circumstances of each case and resolve it in accordance with the law, authors submit and justify proposals for improving the legislation and securing the institute court orders in the Code of Administrative Offences in order to improve adversarial principle and concept of justice in cases of regular court.

Keywords: proceedings on administrative offenses, court orders, the adversarial principle, concept of justice, the regular court.

Предусмотренными ст. 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Таким образом, ни одно конкретное дело об административном правонарушении не может быть рассмотрено без выполнения всех поставленных названной нормой задач.

Поскольку ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ позволяет лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, заявить ходатайство о рассмотрении дела по месту своего жительства, которое при определенных

условиях может быть удовлетворено¹, а протокол об административном правонарушении и другие материалы дела направлены судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассматривать дело по месту жительства заявившего ходатайство лица, имеется большая вероятность того, что при рассмотрении дела возникнет необходимость допроса свидетелей, постоянно проживающих в той местности, где было совершено административное правонарушение.

Несмотря на то, что ст. 24.7 КоАП РФ установлена возможность компенсации расходов, затраченных свидетелями на проезд, наем жилого помещения и дополнительных расходов, связанных с проживанием вне места постоянного

¹ Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, в каких случаях судья (должностное лицо) может отказать лицу в удовлетворении ходатайства о рассмотрении дела об административном правонарушении по месту жительства привлекаемого к административной ответственности [2].





жительства (суточных), свидетели, как обнаруживает судебная практика, не являются на рассмотрение дела по вызову, что затрудняет выполнение задач производства по делу об административном правонарушении. В этой связи в своей практической деятельности судьи судов общей юрисдикции поручают соответствующим судьям произвести определенные процессуальные действия, а именно: выносят определение о судебном поручении, в котором указывают о допросе лица (лиц) в качестве свидетеля. При всем том в КоАП РФ не содержится прямой нормы, регламентирующей порядок вынесения определений и исполнения судебных поручений, а, следовательно, судьи применяют аналогию закона. Вопрос заключается в том, насколько правомерны такие судебные поручения и возможно ли использовать полученные таким способом доказательства для установления истины по делу.

Деятельность судов общей юрисдикции по разрешению гражданских дел, в том числе вынесение и исполнение судебных поручений, регламентируется Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее ГПК РФ). Так, в соответствии со ст. 62 ГПК РФ суд, рассматривающий дело, при необходимости получения доказательств, находящихся в другом городе или районе, поручает соответствующему суду произвести определенные процессуальные действия (ч. 1). В определении суда о судебном поручении кратко излагается содержание рассматриваемого дела и указываются сведения о сторонах, месте их проживания или месте их нахождения; обстоятельства, подлежащие выяснению; доказательства, которые должен собрать суд, выполняющий поручение. Это определение обязательно для суда, которому оно адресовано, и должно быть выполнено в течение месяца со дня его получения (ч. 2). В ст. 63 ГПК РФ определен порядок исполнения судебного поручения. При соблюдении судом, исполняющим судебное поручение, всех установленных законом процессуальных правил, полученные таким способом доказательства используются при рассмотрении гражданского дела.

В отличие от ГПК РФ, как уже было отмечено выше, КоАП РФ не предусматривает институт судебного поручения, равно как не устанавливает правил его исполнения. В ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ закреплено лишь право должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении,

поручить соответствующим территориальным органам совершение отдельных процессуальных действий с целью получения доказательств.

Перечень источников доказательств по делу об административном правонарушении приведен в ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ. Согласно данной норме к доказательствам относятся данные, которые устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами. Доказательства представляются должностными лицами, возбуждающими дело об административном правонарушении, а также доказательства вправе представлять лица, указанные в ст. 25.1—25.5.1 КоАП РФ, и прокурор. Несоблюдение требований закона при получении доказательств влечет в силу ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ признание их недопустимыми.

Возможность применения наряду с должностными лицами в процессуальной деятельности судей, рассматривающих дела об административных правонарушениях, положений ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ, закрепляющей право направлять поручения для получения доказательств, оспаривалась М. М. Шагаповым, привлеченным к административной ответственности наказание в виде административного штрафа в размере 30 тысяч рублей с лишением права управления транспортными средствами на срок один год шесть месяцев за невыполнение законного требования инспектора ГИБДД о прохождении медицинского освидетельствования на состояние алкогольного опьянения при управлении транспортным средством. Поскольку дело по ходатайству М. М. Шагапова рассматривалось по месту его жительства, мировой судья в обоснование вины сослался, в частности, на показания инспектора ГИБДД и свидетелей, допрошенных мировым судьей по месту совершения правонарушения. По мнению заявителя, по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ наделяет судью, рассматривающего дело об административном правонарушении, правом по собственной инициативе собирать доказательства, что приводит к осуществлению судом не свойственной ему функции обвинения и

нарушает право граждан на справедливое и беспристрастное правосудие.

Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы гражданина М. М. Шагапова в связи с признанием ее недопустимой, Конституционный Суд Российской Федерации определил, что ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ не может рассматриваться как содержащая неопределенность с точки зрения ее соответствия Конституции Российской Федерации и нарушающая какие-либо конституционные права заявителя, в том числе право на справедливое и беспристрастное правосудие. Мотивируя свой вывод, Конституционный Суд Российской Федерации указал в Определении, что в силу закрепленных в КоАП РФ принципов законности и справедливости судья, как и иные органы и должностные лица, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, вправе заслушивать объяснения и показания лиц, участвующих в деле, оглашать материалы дела, исследовать иные доказательства, а также осуществлять необходимые процессуальные действия, направленные на проверку их допустимости, относимости и достоверности, в том числе посредством вызова в качестве свидетеля лица, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению (ст. 25.6, ч. 5 ст. 25.7, ст. 26.1, 26.2, 26.3 и 29.7 КоАП РФ). Соответственно, судья вправе не только исследовать представленные в качестве доказательств протоколы и иные документы, но и в целях проверки содержащихся в них сведений вызвать в судебное заседание как свидетеля составившее данные документы должностное лицо, что не может расцениваться как осуществление судом не свойственной ему функции и в полной мере согласуется с конституционным принципом состязательности административного судопроизводства. Соответственно, судебное поручение судье по месту совершения административного правонарушения допросить в качестве свидетелей должностных лиц, составивших представленные в качестве доказательств протоколы и иные документы, а также понятых, присутствовавших при их составлении, в целях проверки содержащихся в данных документах сведений не является отысканием и сбором новых доказательств и не может свидетельствовать об осуществлении рассматриваемым делом судьей не свойственной ему функции обвинения. При этом оспариваемая норма не препятствует судье, выполняющему судебное поручение, для обеспечения состязательности судопро-

изводства в соответствии с правилами ст. 25.1, 25.5 и главы 29 КоАП РФ известить лицо, совершившее административное правонарушение, и его защитника о месте и времени исполнения судебного поручения и не исключает при реализации соответствующего волеизъявления их участия при совершении необходимых процессуальных действий [1].

Таким образом, институт судебного поручения, закрепленный наряду с гражданским процессуальным законодательством, в арбитражном процессуальном законодательстве и в административном судопроизводстве, является не менее актуальным и для законодательства об административных правонарушениях. В связи с чем представляется необходимым дополнить КоАП РФ ст. 26.9.1 «Судебные поручения» и 26.9.2 «Порядок выполнения судебного поручения», изложив их в следующей редакции:

«Статья 26.9.1 Судебные поручения

1. Судья, рассматривающий дело, при необходимости получения доказательств, находящихся в другом городе или районе, поручает соответствующему судье произвести определенные процессуальные действия.

2. В определении судьи о судебном поручении кратко излагается содержание рассматриваемого дела и указывается сведения об участниках производства по делу, месте их проживания или месте их нахождения; обстоятельства, подлежащие выяснению; доказательства, которые должен собрать судья, выполняющий поручение. Это определение обязательно для судьи, которому оно адресовано, и должно быть выполнено в течение десяти дней со дня его получения.

Статья 26.9.2 Порядок выполнения судебного поручения

1. Выполнение судебного поручения производится в судебном заседании. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте заседания, однако их неявка не является препятствием к выполнению поручения. Протоколы и все собранные при выполнении поручения доказательства немедленно пересылаются судье, рассматривающему дело.

2. В случае, если лица, участвующие в деле, свидетели или эксперты, давшие объяснения, показания, заключения судье, выполнявшему судебное поручение, явятся в суд, рассматривающий дело, они дают объяснения, показания, заключения в общем порядке.»

Представляется, что внедрение института судебного поручения в КоАП РФ может служить одним из действенных



шагов на пути совершенствования самостоятельности в производстве по делам об административных правонарушениях и гармонично будет сочетаться с процессуальной активностью суда, имеющей целью выполнение требований ст. 24.1 КоАП РФ о всестороннем, полном, объ-

ективном и своевременном выяснении обстоятельств каждого дела и разрешении его в соответствии с законом, отвечая при этом принципу справедливости при осуществлении судьей производства по делам об административных правонарушениях.

Литература

1. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шагапова Марата Махмутовича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 26.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Определение Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 1817-О // СПС «Консультант Плюс». — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=169359;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.08384836959554087> (дата обращения 08.11.2015)
2. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2009 года // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 08.11.2015)

КНЯЗЕВА Ирина Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: irina6225@yandex.ru

СОЩЕНКО Дарья Дмитриевна, магистрант Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: daria.dm74@mail.ru

KNYAZEVA Irina Nikolaevna, candidate of legal sciences, associate professor of constitutional and administrative law of South Ural State University (National Research University). 454080, Russia, Chelyabinsk, Lenina Prospect, 76. E-mail: irina6225@yandex.ru

SOSCHENKO Daria Dmitrievna, undergraduate of South Ural State University (National Research University). 454080, Russia, Chelyabinsk, Lenina Prospect, 76. E-mail: daria.dm74@mail.ru

For citation: **I. N. Knyazeva, D. D. Soschenko** Institute of the court order in the proceedings on cases of administrative offenses *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 61–64.



В. М. Зубенко

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

V. M. Zubenko

**SOME QUESTIONS OF ADMINISTRATIVE
LIABILITY OF LEGAL PERSONS**

В статье рассматриваются вопросы возможности привлечения к административной ответственности юридических лиц с учетом изменений, внесенных в Гражданский кодекс Российской Федерации относительно понятия, классификации, перечня юридических лиц, полномочий законных представителей юридических лиц. Анализ изменений гражданского законодательства позволяет предположить наличие пробелов в административном законе с учетом легальной возможности юридического лица иметь несколько руководителей, что позволило автору сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования представления интересов юридического лица при привлечении его к административной ответственности.

Ключевые слова: юридическое лицо, представление интересов юридического лица, административная ответственность юридического лица.

The article deals with the possibility of bringing to administrative responsibility of legal entities with the changes made to the Civil Code of the Russian Federation on the concept, classifications, list of legal persons, the powers of legal representatives of legal entities. Analysis of changes in civil law suggests that there are gaps in administrative law with regard to the legal entity to have several leaders that allowed the author to conclude that the need for further improvement of the legal regulation of representing the interests of the legal entity at bringing it to administrative liability.

Keywords: legal entity, representing the interests of the legal entity, administrative liability of legal persons.

Ответственность социалистических организаций предусматривалась в советском административном законодательстве до начала 1960-х годов. Позднее фактически от данного вида ответственности отказались.

В течение длительного времени теории и практики дискутировали о возможности привлечения юридических лиц к административной ответственности. При отсутствии частной собственности на средства производства, административное законодательство не видело необходимости применения средств принуждения к юридическим лицам. Однако, при существенном изменении экономических отношений в стране, вопросы административных санкций в отношении юридических лиц нашли свое отражение в различных нормативных правовых актах (ЗК РСФСР 1991 года [3], Закон РФ от 10.06.1993 года № 5154-1 «О стандартизации» [10] и др.).

Таким образом, начало экономических реформ, изменение отношения государства к вопросам собственности привело к существенным изменениям в административном законодательстве. КоАП РФ [4] под влиянием изменяющихся общественных отношений ввел административную ответственность юридических лиц. При этом закон регламентировал ответственность указанных субъектов при соблюдении общих принципов применения ответственности, закрепленных в ст. 2.10 КоАП РФ. Юридические лица были признаны субъектами административной ответственности, равными с иными, ранее установленными административным законодательством.

С учетом специфики юридических лиц, особое внимание законодателя проявляется к их участию в земельных, экологических, налоговых, таможенных правоотношениях, их деятельности в области строительства, пожарной





безопасности, соблюдения санитарно-эпидемиологических норм и правил, анти-монопольного и валютного законодательства, оказания образовательных услуг.

Поскольку юридическим лицам, наряду с общими признаками субъектов, присущи специфические — свойственные только им в силу особенностей, рассматривать вопросы ответственности необходимо в свете изменений, внесенных в гражданское законодательство в отношении юридических лиц.

Ст. 48 ГК РФ [2] предлагает определение понятия юридического лица в современном его представлении: юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Оно должно быть зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных ГК РФ. Той же нормой законодатель классифицировал юридические лица на государственные и муниципальные унитарные предприятия, а так же учреждения с одной стороны и корпоративные организации — с другой.

Отдельно в ч. 4 ст. 48 ГК РФ указывается на то, что правовое положение Центрального банка Российской Федерации (Банка России) определяется Конституцией Российской Федерации [5] и законом о Центральном банке Российской Федерации [11].

В ст. 50 ГК РФ законодатель также предлагает классификацию юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации в зависимости от основной цели их деятельности. С учетом этого предложен перечень коммерческих организаций (ч. 1 ст. 50 ГК РФ) и исчерпывающий перечень некоммерческих организаций (ч. 3 ст. 50 ГК РФ). Тогда как до 1 сентября 2014 г. исчерпывающий перечень организационно-правовых форм был предусмотрен ГК только для коммерческих юридических лиц. Организационно-правовые формы некоммерческих юридических лиц могли быть установлены иными федеральными законами (п. 2, 3 ст. 50 ГК РФ в ред. от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ). Вследствие этого в гражданском обороте участвовало множество некоммерческих организаций с неясным правовым статусом, что являлось объектом справедливой критики (например, в работах Г. Е. Авилова, Е. А. Суханова [1] Д. В. Новак [6] и др.).

С введением в действие указанной нормы с 13 июля 2015 года адвокатские палаты и адвокатские образования стали самостоятельными организационно-правовыми формами юридических лиц. А с 1 июля 2015 года из закона исключена ссылка на применение нормы о представительстве к органам юридического лица.

Изменения существенно изменяют оценку действий руководителей хозяйственного общества, на чьи действия не распространяются отдельные положения о представительстве. В то же время Постановление Пленума ВС РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [9] допускает, что можно применять ряд правил о представительстве к органам юридических лиц [8].

Так, изменения были внесены в п. 3 ст. 53 ГК РФ, статья также дополнена п. 4. В соответствии с новой редакцией закона, в настоящее время лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, должно действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно. Такую же обязанность несут члены коллегиальных органов юридического лица (наблюдательного или иного совета, правления и т. п.) [7]. Согласно п. 4 ст. 53 ГК РФ отношения между юридическим лицом и лицами, входящими в состав его органов, регулируются ГК РФ и принятыми в соответствии с ним законами о юридических лицах (п. 4 введен Федеральным законом от 05.05.2014 № 99-ФЗ).

Кроме того, в ГК РФ введена новая статья — 53.1, согласно которой ответственность лица, уполномоченного выступать от имени юридического лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица (введена Федеральным законом от 05.05.2014 № 99-ФЗ).

Согласно п. 3 ст. 65.3 ГК РФ корпорациям предоставлена возможность образовывать единоличный исполнительный орган (директор, генеральный директор, председатель и т. п.). Уставом корпорации может быть предусмотрено предоставление полномочий единоличного исполнительного органа нескольким лицам, действующим совместно, или образование нескольких единоличных исполнительных органов, действующих независимо друг от друга (абз. третий п. 1 ст. 53). В качестве единоличного испол-

нительного органа корпорации может выступать как физическое лицо, так и юридическое лицо.

Столь радикальное изменение отношения законодателя к руководителю юридического лица, введенное в действие несколько месяцев назад, не может не породить вопросы при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершаемых юридическими лицами.

К настоящему времени судебной практики с учетом перечисленных новаций еще не наработано. Но, во избежание судебных ошибок, Пленум Верховного Суда РФ в постановлении № 25 от 23.06.2015 года в п. 24 и 25 предложил применять закон в конкретных ситуациях следующим образом: если учредительным документом юридического лица предусмотрено, что полномочия выступать от его имени предоставлены нескольким лицам, то в отсутствие в ЕГРЮЛ сведений о совместном осуществлении или ином распределении полномочий предполагается, что они действуют раздельно и осуществляют полномочия самостоятельно по всем вопросам компетенции соответствующего органа юридического лица (п. 1 ст. 53 ГК РФ). Например, если в соответствии с п. 3 ст. 65.3 ГК РФ в корпорации образовано несколько единоличных исполнительных органов, предполагается, что они действуют независимо по всем вопросам компетенции (п. 24 Постановления).

В соответствии с п. 25 того же Постановления предлагается при применении положений ст. 53.1 ГК РФ об ответственности лица, уполномоченного выступать от имени юридического лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица, следует принимать во внимание, что негативные последствия, наступившие для юридического лица в период времени, когда в состав органов юридического лица входило названное лицо, сами по себе не свидетельствуют о недобросовестности и (или) неразумности его действий (бездействия), так как

возможность возникновения таких последствий связана с риском предпринимательской и (или) иной экономической деятельности.

В административном праве законное представительство юридического лица регламентируется нормой ст. 25.4 КоАП РФ. Согласно данной норме, им может быть единоличный исполнительный орган юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

«...Иные субъекты, в том числе выполняющие в организации управленческие функции, статусом законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях ныне обладать не могут. Практика убедительно доказала необходимость расширения перечня законных представителей юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях. Ограничив перечень законных представителей юридического лица лишь его руководителем и иными лицами, признанными в соответствии с законом и учредительными документами органом этого юридического лица, и в то же время ограничив срок составления протокола об административном правонарушении двумя сутками, законодатель создал большую проблему в реальном обеспечении представительства юридических лиц по возбужденным в отношении их делам об административных правонарушениях» [12].

Опираясь на мнения ученых, на позицию законодателя, необходимо иметь в виду, что назревшие в административном законодательстве вопросы относительно представительства юридических лиц в правоприменительной практике по административным делам, даже при внесении в гражданское законодательство значимых изменений, не сняты в полном объеме с повестки дня, а наоборот, порождают новые.

Литература

1. Авиллов, Г. Е. Юридические лица в современном российском гражданском праве / Г. Е. Авиллов, Е. А. Суханов // Вестник гражданского права. — 2006. — № 1.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (в ред. от 29.06.2015). — URL: <http://pravo.gov.ru/>
3. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 № 1103-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 22. — Ст. 768.
4. Кодекс об административных правонарушениях РФ. // СЗ РФ. — 2002. — № 1. (ч. 1). — Ст. 1.
5. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Кон-



ституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) . — URL: <http://pravo.gov.ru/>

6. Новак, Д. В. К упорядочению системы некоммерческих организаций / Д. В. Новак // Вестник гражданского права. — 2007. — № 3.

7. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации признанию утратившим силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Российская газета. — 2015. — № 101.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признанию утратившим силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации Федеральный закон : Федеральный закон Российской Федерации от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ // Российская газета. — 2015. — № 147.

9. О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума ВС РФ от 23.06.2015 № 25 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2015. — № 8.

10. О стандартизации : Закон РФ от 10.06.1993 года № 5154-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 25. — Ст. 917.

11. О Центральном Банке Российской Фе. — URL: <http://pravo.gov.ru/>

12. Панов, А. Б. Актуальные вопросы КоАП РФ / А. Б. Панов // — Мировой судья. — 2015 — № 3.

ЗУБЕНКО Виктория Михайловна, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: toothman@ya.ru

ZUBENKO Victoria M., Associate Professor of Konstitution and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk. 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: toothman@ya.ru

For citation: **V. M. Zubenko** Some questions of administrative liability of legal persons *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 65–68.*



В. В. Курятников

ОСОБЕННОСТИ МОДЕЛИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V. V. Kuryatnikov

FEATURES OF THE MODEL OF CONSTITUTIONAL JUSTICE IN RUSSIAN FEDERATION

В статье обосновывается вывод о том, что в России, с учетом ее правовых традиций, специфики политического устройства и особенностей рецепции конституционно-правовых институтов, сложилась самобытная, уникальная комбинированная модель конституционного контроля. Анализируя факторы влияния и степень восприятия российской правовой системой зарубежных моделей конституционного контроля, автор приходит к выводу о синтезированном характере конституционно-правовой рецепции в результате которой имеет место сочетание децентрализованной системы такого контроля, основанной на принципе субсидиарности федерального и региональных конституционных (уставных) судов и наделении полномочиями по осуществлению конституционного правосудия неспециализированных судебных органов.

Ключевые слова: конституционно-правовая рецепция; субсидиарность органов конституционного (уставного) судебного контроля; судебная власть; конституционный (уставный) суд; модель конституционного правосудия.

The article substantiates the conclusion that Russia, with its legal tradition, the specifics of the political system and the reception characteristics of the constitutional and legal institutions, has developed an original, unique combined model of constitutional review. Analyzing the factors of influence and the degree of perception of the Russian legal system, foreign models of constitutional review, the author concludes that synthesized nature of the constitutional and legal reception as a result of which there is a combination of a decentralized system such controls, based on the principle of subsidiarity, the federal and regional constitutional (charter) courts and vesting powers for the implementation of specialized constitutional courts.

Keywords: constitutional and legal reception; subsidiarity of constitutional (charter) judicial review; judicial branch; constitutional (charter) court; model of constitutional justice.

Разнообразие правовых систем, культуры и традиции, а также сравнительная молодость конституционного правосудия, обусловили различие существующих в различных государствах моделей конституционного контроля. При этом, конституционный контроль в федеративном государстве выступает в качестве механизма как обеспечения единства регионального и федерального законодательства, так и разрешения споров и конфликтов в сфере разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами.

В этой связи исследовательский интерес представляет вопрос о том, в каком виде и в какой мере зарубежные модели конституционного контроля были воспри-

няты российской правовой системой, а также каков характер их трансформации в российской правовой действительности.

Как известно, в мировой практике насчитывается несколько основных моделей конституционного контроля. Так, традиционно выделяют централизованную систему конституционного правосудия, которую еще именуют как «европейскую» [12, с. 15] («австрийскую», «кельзеновскую», «германскую», «французскую» [4, с. 25] «концентрированную» [14, с. 260—284] и децентрализованную (или диффузную), которую называют «американской». По мимо названных моделей, зарубежные авторы, на примере ряда стран Латинской





Америки, предлагают особо отличать такие организационные системы как система специального конституционного суда или трибунала, система специализированного органа в рамках судебной системы и система наделения полномочиями по отправлению конституционного правосудия не специализированных судебных органов [2]. Нельзя обойти вниманием и наличие такой особой формы конституционного контроля, как процедура ампаро, которая характерна для Мексики, Испании и ряда других, преимущественно, опять же латиноамериканских стран. Данная процедура, представляет собой специфический институт специализированного судебного контроля, охраны конституционного правопорядка и режима законности, осуществляемой органами судебной власти в рамках самостоятельного производства в отношении любого нормативного акта, противоречащего Основному Закону [3, с. 21—25; 8, с. 12]. Профессор Х. А. Донсель Луенго, характеризует «процедуру ампаро» как альтернативный метод защиты основных конституционных прав, дополнительный по отношению к внутригосударственным средствам защиты и «окончательный» с точки зрения того, что последним звеном в созданной Европейской Конвенцией о защите прав человека, является ЕСПЧ [1].

Современная российская модель конституционного контроля на этапе своего создания была ориентирована на европейскую конституционную юстицию, получившую наибольшее распространение после Второй мировой войны, и основной целью которой была защита демократических ценностей. Аналогичной цели придерживались и государства бывшего социалистического лагеря при переходе к демократическим формам государственного режима. В отличие от конституционной юстиции «старой» Европы, органы конституционного контроля стран молодой демократии начали действовать одновременно с многопартийными плюралистическими парламентами, что нередко вызывало противостояние между различными ветвями власти. Не стала исключением и Россия образца конца 90-х годов двадцатого столетия.

Формирование российской модели конституционной юстиции, при общности целей, направленных на защиту демократии в ситуации перехода от тоталитаризма к демократическому режиму, во многом отличается от других. По мнению А. Ди Грэгорио, причиной тому стало отсутствие процесса люстрации, процесса реституции, национализированной ком-

мунистами собственности, инструментов ограничения парламентского большинства, как это имело место в других бывших социалистических странах Восточной Европы [6, с. 6].

Представляется, что отказ от люстрации, как законодательного ограничения политических прав, в том числе пассивного избирательного права, для некоторых категорий лиц по профессиональным, политическим, религиозным и иным признакам [5, с. 66—89], стали выбором российского общества в пользу отказа от дискриминации граждан. В этой связи, является верным вывод, сделанный Л. А. Нудненко о том, что правовые нормы о люстрации, наделенные обратной силой, и предполагающие лишение избирательных прав за деяния, которые на момент их совершения не признавались правонарушением (например, членство в коммунистической партии), имеют сходство с теорией и практикой тоталитарных режимов по отношению к своим политическим противникам [11, с. 37—42]. Исходя из исторического опыта действия Конституции РСФСР 1918 года и Конституции РСФСР 1925 года, содержащих нормы о люстрации, для современной России процесс нормативного обновления без применения этого и подобного ему институтов, был единственно верным.

Необходимо отметить, что при очевидном и не вызывающем явных возражений заимствовании Российской Федерацией самого института судебного конституционного контроля, отдельные его элементы и механизмы воспринимаются не как заимствованные, а скорее, как выработанные уже непосредственно в отечественной практике [4, с. 26]. В связи с этим, необходимо определиться с объемом и видом рецепции зарубежного опыта и спецификой адаптации зарубежных практик к российской правовой системе.

Под рецепцией в конституционном праве, А. И. Дудко предлагает понимать процесс заимствования правовой системой (получателем), элементов иной правовой системы (донора), перенос моделей конституционного и политического устройства одних государств на другие страны. При этом отличительной чертой рецепции в конституционном праве является более глубинное заимствование правовых идей, принципов и институтов, нежели рецептирование отдельных правовых норм и институтов в гражданском и уголовном праве и процессе. Указанным автором предлагается выделить три основных вида конституционно-правовой рецепции: «прямая (чистая) рецепция»,

подразумевающая воспроизводство классического, выработанного мировой практикой или предшествующей правовой системой юридического материала; «синтезированная рецепция» — которая заключается в «расщеплении» юридического наследия с последующим синтезированием его элементов в каких-то новых комбинациях; «тотальная рецепция» — это полная «отмена» старых качества и формы, нечто абсолютно новаторское и антагонистическое с прошлым [7, с. 13—14].

Процесс рецепции модели конституционного контроля в России на федеральном уровне, а за ним и в субъектах Российской Федерации характеризуется влиянием нескольких факторов: во-первых, историческим опытом российского конституционного контроля, стадии развития которого наиболее точно, на наш взгляд, были определены М. А. Митюковым: 1) зарождение в России идеи конституционного правосудия в XIX — начале XX века; 2) приспособление Верховного Суда СССР к осуществлению «подсобной роли» в конституционном надзоре; 3) период более полувекового существования конституционного контроля только в «квазипарламентских формах»; 4) осуществление охраны Конституции посредством специализированного конституционного надзора (1988—1991 гг.); 5) обеспечение верховенства Конституции и ее правовой защиты самостоятельным и независимым органом судебного конституционного контроля — Конституционным Судом Российской Федерации. Во-вторых, комбинированным вариантом конституционных преобразований, смысл которых состоял в рецепции конституционных норм, казавшихся авторам текста Конституции РФ, наиболее адекватными российской ситуации. Так, в разделах Конституции РФ включены элементы из конституций различных стран: на трактовку прав человека оказали воздействие международные и европейские хартии по правам человека и конституции четвертого поколения; на формирование модели ассиметричного федерализма — конституции Испании и Бельгии, а отчасти возможно Индии. Традиционное влияние германского конституционализма отразилось на общей трактовке федерализма и формировании верхней палаты. Под влиянием Конституции США была введена процедура отрешения президента от должности и механизм внесения поправок в Конституцию [10, с. 163]. Что касается конфигурации российской конституционной юстиции, то исследователями отмечается следующие

влияние европейских моделей: немецкая — на порядок подачи жалоб граждан и споров между центром и субъектами Российской Федерации, итальянская модель — на заявления судей общей юрисдикции, модели бывших соцстран — в том, что касается абстрактного толкования конституции [6, с. 8].

Следуя преобладающей в общемировом правовом пространстве конституционно-правовой доктрине, Россия выбрала путь учреждения отдельного органа конституционного контроля на федеральном уровне и предоставления права создания конституционных (уставных) судов субъектов, по своей правовой природе аналогичных природе Конституционного Суда Российской Федерации [13, с. 33] и имеющих двойственную природу: они являются частью единой судебной системы Российской Федерации и органом судебной власти субъекта РФ, самостоятельно и независимо осуществляющим правосудие посредством конституционного судопроизводства. Сравнительно-правовой анализ основных законов субъектов РФ, учредивших конституционные (уставные) суды, показывает, что в них закрепляются полномочия, состав, порядок формирования соответствующих судов. Конкретизация всех элементов правового статуса конституционных (уставных) судов содержится в специальных законах субъектов РФ об этих судах, которые заимствуют, адаптируя для региональных судов, нормы из Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Законы субъектов РФ содержат не только общие, на основе федерального законодательства, нормы, но и свои нигде более не повторяющиеся особенные нормы, которые содержатся только в законе определенного субъекта РФ.

Признавая, что в Российской Федерации в основе своей имело место ориентирование на европейскую модель конституционной юстиции, нельзя обойти вниманием то обстоятельство, что в отсутствие в субъекте РФ конституционного (уставного) суда, возложение конституционно-контрольной функции происходит на суд общей юрисдикции, что характерно для американской модели. В данном случае речь идет о конституционном контроле, осуществляемом судами общей юрисдикции, под которым понимается любая форма проверки на соответствие конституции актов и действий органов публичной власти, а также общественных объединений, осуществляющих публичные функции или созданных (формально и/или фактически)



для участия в осуществлении публичной власти [9, с. 72].

Таким образом, можно констатировать, что на современном историческом этапе в результате рецепции и последующей адаптации к условиям общественной жизни рецептированных элементов европейской модели конституционного судопроизводства, в нашей стране сформировалась комбинированная модель

конституционного правосудия, которая включает в себя децентрализованную систему конституционного контроля, основанную на принципе субсидиарности органов такого контроля субъектов Российской Федерации по отношению к федеральному Конституционному Суду, и наделение полномочиями по отправлению конституционного правосудия не специализированных судебных органов.

Литература

1. Doncel, Luengo J. A. El Modelo Espanol de Justicia Constitucional Espanol / Luengo J. A. Doncel // *Direito Publico*. — 2005. — № 9.
2. Perez, Tremps P. La Justicia Constitucional en la Actualidad. Especial Referencia a Amerika Latina / Tremps P. Perez // *Revista brasileira de direito constitucional*. — 2003. — V. 1. — No 1.
3. Александрова, М. А. Конституционный Суд Российской Федерации как современная модель конституционного правосудия / М. А. Александрова // *Российский судья*. — 2010. — № 3. — С. 21—25.
4. Белов, С. А. Заимствование моделей конституционного контроля в правовой системе России / С. А. Белов, О. А. Кудряшова // *Журнал конституционного правосудия*. — 2012. — № 6. — С. 25—38.
5. Бойцова, В. Люстрация в Центральной и Восточной Европе: акт справедливости или способ легитимации новой правящей элиты? / В. Бойцова, Л. Бойцова // *Правозащитник*. — 1993. — № 3. — С. 66—89.
6. Ди Грэгорио, А. Судьба российской конституционной юстиции: сравнительный анализ / А. Ди Грэгорио // *Журнал конституционного правосудия*. — 2008. — № 4. — С. 5—8.
7. Дудко, А. И. Рецепция в конституционном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Дудко. — Челябинск, 2010.
8. Клишас, А. А. Процедура ампаро как форма конституционного контроля в Мексике : автореф. дисс. ...канд. юрид. наук / А. А. Клишас. — М., 2002.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. — Т. 1—2 / отв. ред. Б. А. Страшун. — М. : БЕК, 1996.
10. Медушевский, А. Российская модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе / А. Медушевский // *Конституционное право: восточно-европейское обозрение*. — 2003. — № 2. — С. 148—166.
11. Нудненко, Л. А. Проблема люстрации в решениях Европейского суда по правам человека / Л. А. Нудненко // *Конституционное и муниципальное право*. — 2014. — № 11. — С. 37—42.
12. Нуриев, Г. Х. Европейская модель конституционного судопроизводства / Г. Х. Нуриев. — М., 2015.
13. Павликов, С. Г. О совершенствовании правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / С. Г. Павликов // *Конституционное и муниципальное право*. — 2007. — № 3. — С. 31—35.
14. Шевчук, С. Основы конституционной юриспруденции / С. Шевчук. — Харків, 2002.

КУРЯТНИКОВ Виталий Владимирович, преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета подготовки сотрудников правоохранительных органов, соискатель кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (НИУ). 454038, Россия, г. Челябинск, ул. Электростальская, д. 47 а. E-mail: kuryatnikov74@gmail.com

KURYATNIKOV Vitaly Vladimirovich, lecturer of the Department of State and the Civil Law Disciplines of the Faculty of law enforcement training, Competitor of the Department of Constitutional and Administrative Law VPO "South Ural State University" (NIU). 454038, Russia, Chelyabinsk, st. Elektrostal, d. 47 a. E-mail: kuryatnikov74@gmail.com

For citation: **V. V. Kuryatnikov** Features of the model of constitutional justice In Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 69—72.

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6 (54)/2015



М. В. Галкина

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

M. V. Galkina

TO THE QUESTION OF LEGAL REGULATION OF STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE SPHERE OF EDUCATION

Статья посвящена правовому регулированию контрольных и надзорных процедур в сфере образования. В Российской Федерации правовая основа контрольных и надзорных процедур в сфере образования включает в себя как нормативные правовые акты федерального уровня, так и подзаконные (ведомственные) правовые акты. Автором проведен анализ структуры базового Административного регламента в сфере надзора за образованием. Отмечено наличие раздела, закрепляющего механизм защиты нарушенных прав при проведении надзора за образованием в административном порядке. Выявлен существенный недостаток регламента — отсутствие в нем нормы, закрепляющей право гражданина обратиться в суд за защитой своих нарушенных прав.

Ключевые слова: надзор, контроль, государственная функция, образование, лицензия.

The article is devoted to legal regulation of control and oversight procedures in the field of education. In the Russian Federation, the legal basis for monitoring and supervisory procedures in the field of education includes both legal acts at the federal level, and regulations (departmental) and legal acts. The author analyzes the basic structure of the Administrative Regulations in the field of supervision of education. Noting the existence of section fixing mechanism to protect the violated rights during the supervision of education in the administrative procedure. A significant lack of regulation — lack of it rules enshrining the right of a citizen to go to court to protect their violated rights.

Keywords: supervision, control, state function, education license.

Контрольные и надзорные процедуры занимают особое место в среде антикоррупционных мер. Действующие в настоящее время в Российской Федерации административные контрольно-надзорные процедуры в сфере образования закреплены и введены в действие в соответствии с реализуемыми новеллами в контексте административной реформы. С вступлением в законную силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» ст. 93 имеет название «Государственный контроль (надзор) в сфере образования». Как видим, на уровне базового закона в области регулирования образовательной деятельности, надзорная деятельность органов публичной администрации в области образования получила свое логичное закрепление. Ранее подзаконные акты, непосредственно посвященные порядку реализации над-

зорных процедур в области образования, на протяжении длительного времени порождали юридические последствия, однако существовала правовая неопределенность на уровне федерального закона. В связи с чем, весь массив подзаконного нормотворчества в области надзора за образованием фактически оставался вне правового поля [8, с. 22—23].

Введение в закон «Об образовании в Российской Федерации» положений, регулирующих проведение надзорных административных процедур в области образования, дает законные основания для осуществления надзорными органами их деятельности. К сожалению, в нормативных правовых актах, как правило, понятия «надзор» и «контроль» являются равнозначными, несмотря на то, что в отечественной науке административного права прямо указывается на концептуаль-



ные отличия между данными понятиями. Словарь русского языка С. И. Ожегова определяет «контроль» как «проверку, а также наблюдение с целью проверки» [7, с. 268]. Надзор, одна из форм деятельности различных государственных органов по обеспечению законности [6, с. 778]. В юридических публикациях под формой контроля понимается направление деятельности должностного лица, включающее применение определенных методов, средств и способов в целях проверки соблюдения субъектами законодательства [5].

Понятие надзора значительно шире по своему значению, охвату функций и полномочий, возложенных на уполномоченные органы. О наличии самостоятельного значения и собственного содержания в терминах «контроль» и «надзор» отмечается как в теории российского права, так и в правоприменительной практике.

Как справедливо отмечает Б. Ф. Росийский, административный надзор, как один из трех типов надзорной деятельности осуществляется с целью обеспечения безопасности властными субъектами надзорной деятельности, к которым относятся субъекты исполнительной власти и подразделения государственной администрации [1, с. 460—461]. Поддерживая данную точку зрения Д. Н. Барах указывает, что административный надзор это «вневедомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм» [2, с. 394].

По мнению других исследователей, надзор — это совокупность взаимосвязанных мер, обладающих интегративными свойствами и закономерностями, осуществляемых лицензирующими органами, государственными надзорными и контрольными органами в пределах их компетенции в целях обеспечения соблюдения лицензиатами лицензионных требований и условий. Осуществление надзора за деятельностью государственных органов и их должностных лиц, правомочных принимать решение о выдаче соискателю лицензии, и за соблюдением требований лицензированной деятельности лицензиатом, позволяет надзорным органам более эффективно и целенаправленно использовать в своей работе выстроенную систему мер за соблюдением законодательства [4, с. 73—74].

Надзор характеризуется отсутствием отношений прямой административной

или хозяйственной подчиненности надзорных органов с поднадзорными объектами. В процессе надзора деятельность соответствующего лица оценивается только с точки зрения соответствия правовым нормам. Действия поднадзорного лица с точки зрения их целесообразности не оцениваются.

В области надзора за образованием в настоящее время базовым административным регламентом является Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 367, определяет сроки и последовательность административных процедур и административных действий, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, взаимодействие федерального органа исполнительной власти с заявителями, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при предоставлении государственной услуги [3]. Анализируя содержание данного регламента, Д. А. Повный отмечает наличие в нем механизмов защиты нарушенных права при проведении надзора за образованием в административном порядке. Так, по его мнению «важнейшим элементом регламента является раздел V «Порядок обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции» [9, с. 124].

Можно согласиться с данным утверждением, вместе с тем существенным недостатком регламента, на наш взгляд, является отсутствие в нем нормы, закрепляющей право гражданина в случае неудовлетворения результатами рассмотрения жалобы в административном порядке, обратиться в суд за защитой своих нарушенных прав. Отмеченное представляется актуальным в контексте возможности осуществления гражданами и юридическими лицами положений Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».



Литература

1. Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — М. : Норма, 2007. — 816 с.
2. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : НОРМА, 2002. — 640 с.
3. Гречкина, О. В. Вопросы оптимизации законодательного процесса в системе высшего образования / О. В. Гречкина, В. В. Ратников // Юридическая мысль. — 2011. — № 4(66). — С. 8—12.
4. Гречкина, О. В. Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования: теоретико-правовое исследование : монография / О. В. Гречкина, Н. А. Рубанова. — М. : Юрлитинформ, 2014.
5. Гречкина, О. В. О соотношении и взаимосвязи форм таможенного контроля и мер административно-правового принуждения / О. В. Гречкина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». — 2009. — Вып. 18. — № 19 (152). — С. 104—107.
6. Новый энциклопедический словарь. — М. : Большая российская энциклопедия : РИПОЛ классик, 2004. — 1456 с.
7. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М. : Русский язык, 1986. — 750 с.
8. Повный, Д. А. Административные процедуры как средство противодействия коррупции в образовании Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Повный. — Челябинск, 2011. — 24 с.
9. Повный, Д. А. Административные процедуры как средство противодействия коррупции в образовании Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Повный. — Челябинск, 2011.

ГАЛКИНА Марина Владимировна — старший преподаватель кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: galkina-62@bk.ru.

GALKINA Marina Vladimirovna — senior lecturer of the chair of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: galkina-62@bk.ru.

For citation: **M. V. Galkina** To the question of legal regulation of state control (supervision) in the sphere of education
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 73—75.



Д. С. Дерхо

К ВОПРОСУ ОБ ОПТИМАЛЬНЫХ ПУТЯХ НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ СОЗЫВА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СОБРАНИЯ

D. S. Derho

TO THE QUESTION ABOUT THE OPTIMAL REGULATORY PATHWAYS REGULATE THE CONVENING AND ACTIVITIES OF THE CONSTITUTIONAL ASSEMBLY

Данная статья посвящена поиску оптимальных путей нормативной регламентации порядка созыва и деятельности органа учредительной власти России — Конституционного Собрания. Автор анализирует необходимый объем правового регулирования и указывает на целесообразность принятия федерального конституционного закона «О порядке принятия и вступления в силу новой Конституции РФ», который бы одновременно закрепил процедуру созыва Конституционного Собрания и детально определил механизм пересмотра Основного закона. Сравнивая различные подходы к формированию Конституционного Собрания, сложившиеся в научной литературе и законотворческой практике, автор предлагает реализовать «смешанный» вариант созыва конвента, который бы обеспечил разумный баланс между широким народным представительством и гарантированно высоким уровнем профессиональной компетентности его членов, а также между общефедеральными и региональными интересами, между интересами всех ветвей государственной власти.

Ключевые слова: конституционное правотворчество, Конституционное Собрание, пересмотр Конституции Российской Федерации.

This article is devoted to finding optimal ways of normative regulation of the procedure of convocation and of the authority's constituent authorities of Russia — the constitutional Convention. The author analyzes the necessary amount of legal regulation and points to the expediency of adoption a Federal constitutional law «On the procedure of adoption and entry into force of the new Constitution of the Russian Federation», which would at the same time secured the procedure for the convening of a constitutional Assembly and dening a mechanism for the review of the Basic law. Comparing different approaches to the formation of a constitutional Assembly established in the scientific literature and legislative practice, the author proposes to implement a «mixed» variant of the convening of the Convention, which would ensure a reasonable balance between the broad national representation and guaranteed high level of professional competence of its members, as well as between Federal and regional interests, between the interests of all branches of government.

Keywords: constitutional law-making, constitutional Convention, the revision of the Constitution of the Russian Federation.

С момента введения в действие Конституции РФ 1993 года, установившей в ст. 135 формирование Конституционного Собрания, как органа учредительной власти, на основании федерального конституционного закона, и до настоящего времени многие авторы (в числе которых

и ученые-конституционалисты [3; 10, с. 390—391; 11, с. 126] и политические деятели [9, с. 11] и юристы-практики [4, с. 34]) высказывались о необходимости скорейшей разработки и принятия соответствующего нормативного акта. Этот вопрос неоднократно становился пред-



метод публичных дискуссий [7; 12], поднимался до уровня Президента РФ¹, находил свое развитие во многих проектах федеральных конституционных законов², ни один из которых не был принят. Свои практические предложения по содержанию федерального конституционного закона о Конституционном Собрании неоднократно формулировали и представители юридической науки [2], но они также остались невостребованными и привлекли к себе внимание лишь в качестве примеров научного осмысления данной проблематики.

Как можно судить по мотивировке, с которой профильный комитет Государственной Думы отклонил указанные законопроекты федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании»³, до недавнего времени

¹ Президентом РФ Д. А. Медведевым 5 марта 2012 года был подписан Перечень поручений по итогам встречи от 20 февраля 2012 года с руководителями политических партий, не прошедших государственную регистрацию. В этот перечень было включено адресованное администрации Президента РФ поручение о подготовке проекта федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. См.: // Президент РФ [официальный сайт]. — URL: <http://kremlin.ru/assignments/14683> (дата обращения 09.11.2014).

² Законопроект № 97018921-2 внесен в Государственную Думу 19 марта 1997 года группой депутатов Г. А. Зюгановым, Н. М. Харитоновым, Н. И. Рыжковым, А. И. Лукьяновым, Н. И. Шахлеиным, В. А. Калягиным, Ю. П. Ивановым. См.: Государственная Дума РФ [официальный сайт]. — URL: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_3.nsf/ByID/A0859C218F0E77FE43256EF3004410C8? (дата обращения: 12.11.2014); законопроект № 98052983-2 внесен в Государственную Думу 22 июня 1998 года депутатом В. П. Зволинским. См.: Государственная Дума РФ [официальный сайт]. — URL: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_3.nsf/ByID/3E85D876E4CAC2B143256EF300440337? (дата обращения: 12.11.2014); законопроект № 90056938-3 внесен в Государственную Думу 30 июня 2000 года группой депутатов В. В. Володиным, В. А. Крюковым, А. И. Лукьяновым, Е. Б. Мизулиной, Б. Б. Надеждиным. См.: Государственная Дума РФ [официальный сайт]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/D4E8434789738778432571BB005732A8?> (дата обращения: 12.11.2014); законопроект № 4800-3 был внесен в Государственную Думу 08 сентября 2000 года депутатом С. А. Ковалевым. См.: Государственная Дума РФ [официальный сайт]. — URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/8555689A6C8C79BE432571BB0056A2A0?> (дата обращения: 12.11.2014); законопроект № 488365-4 был внесен в Государственную Думу 02 ноября 2007 года группой депутатов В. И. Алкснисом, С. Н. Бабуриным, И. К. Викторовым, И. В. Савельевой. См.: Государственная Дума РФ [официальный сайт]. — URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/6AE055F4A07B239DC325738B0045B04A/\\$File/Текст%20законопроекта.rtf?](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/6AE055F4A07B239DC325738B0045B04A/$File/Текст%20законопроекта.rtf?) (дата обращения: 12.11.2014).

³ См.: заключения Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству от 4 сентября 2012 года по проектам федеральных конституци-

ональная позиция законодателя состояла в том, что динамика российского конституционализма должна быть связана с реализацией потенциала Основного закона, воплощением конституционных норм в реально существующих политико-правовых процессах, а принятие такого закона при отсутствии состоявшейся законодательной инициативы вводит в противоречие со смыслом ст. 135 Конституции РФ. Схожую позицию отстаивают и некоторые деятели науки, например, М. А. Митюков [13, с. 49], В. В. Никулин, Е. Б. Крутько [14, с. 71].

Между тем, 2 сентября 2015 года в Государственную Думу депутатами Е. А. Федоровым и А. В. Романовым был представлен новый проект (№ 874565-6) федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании»⁴, который уже предложен профильным комитетом к рассмотрению и включен в примерную программу работы Государственной Думы на декабрь 2015 года, что с большой долей вероятности является маркером изменения позиции законодателя относительно необходимости правовой регламентации механизма пересмотра Конституции РФ.

При таких обстоятельствах вопросы поиска оптимальных подходов к формированию Конституционного Собрания и определению его основных функциональных характеристик приобретают особую актуальность и должны стать предметом широкой научной дискуссии.

Первоочередная задача здесь видится в том, чтобы правильно определить объем правового регулирования, выявить совокупность социальных связей, которые нуждаются в упорядочивании, не допуская, с одной стороны, явных законодательных пробелов, препятствующих реализации правотворческой процедуры, а, с другой стороны, — чрезмерной формализации регулируемой деятельности, приводящей к неоправданному усложнению законодательного процесса.

Буквальное толкование ч. 2 ст. 135 Конституции РФ не дает ответа на вопрос

онных законов «О Конституционном Собрании» № 4800-3 и 90056938-3. Государственная Дума РФ [официальный сайт]. — URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/E227C0A46A3F7A7543257A70003925C5/\\$File/заклучение%20Конституционное%20соборание.doc?](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/E227C0A46A3F7A7543257A70003925C5/$File/заключение%20Конституционное%20соборание.doc?); [http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/79E2D1B1E16A724E43257A70003AC1BE/\\$File/Заклучение%20Конституционное%20соборание.doc?](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/79E2D1B1E16A724E43257A70003AC1BE/$File/Заклучение%20Конституционное%20соборание.doc?) (дата обращения: 12.11.2014).

⁴ Государственная Дума РФ [официальный сайт]. — URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=874565-6&02> (дата обращения: 19.11.2015).





о том, как именно должен именоваться федеральный конституционный закон, в соответствии с которым созывается Конституционное Собрание, и какой объем общественных отношений следует включить в предмет его регулирования.

Все шесть проектов федеральных конституционных законов, касающиеся данного вопроса, которые в разное время поступали на рассмотрение в Государственную Думу, получили наименование «О Конституционном Собрании». Аналогичным образом были названы и авторские законопроекты, предложенные О. Е. Шишкиной, С. А. Авакьяном, О. Г. Румянцевым. Между тем, по справедливому замечанию В. В. Киреева, из содержания ст. 135 Конституции РФ отнюдь не следует, что федеральный конституционный закон должен называться «О Конституционном Собрании» [10, с. 195]. Напротив, указанная норма носит общий характер и недостаточно подробно детализирует процедуру принятия новой Конституции, поэтому соответствующий механизм (описание каждой стадии, начиная с официального внесения субъектом законодательной инициативы проекта предложения о пересмотре Конституции РФ, заканчивая опубликованием и вступлением в силу вновь принятой Конституции РФ) также подлежит закреплению.

В связи с этим видится целесообразным, чтобы условия созыва, деятельности Конституционного Собрания и основные вопросы регламентации процедуры принятия новой Конституции РФ регулировались единым нормативным правовым актом, например, федеральным конституционным законом «О порядке принятия и вступления в силу новой Конституции РФ». В противном случае наименование принятого закона будет не в полной мере отвечать его более широкому содержанию, либо возникнет необходимость принятия двух самостоятельных нормативных правовых актов — федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» и федерального закона «О порядке принятия новой Конституции РФ», что неоправданно усложнит нормативное регулирование в сфере конституционного правотворчества и вполне может потребовать предварительного обращения в Конституционный Суд РФ за официальным истолкованием ст. 135 Конституции РФ по аналогии с тем, как органом конституционной юстиции уже была истолкована ст. 136 Основного закона (Постановлением Конституционного Суда РФ 31 октября 1995 года № 12-П)

на предмет порядка принятия поправок к главам 3—8 Конституции РФ.

Определяясь с основными положениями нормативного правового акта, который предстоит разработать, необходимо согласиться с мнением В. Е. Бормотова [5, с. 92] и Н. Д. Шевченко [23, с. 570] в том, что соответствующий федеральный конституционный закон, прежде всего, должен обозначить такие приоритетные условия создания и деятельности Конституционного Собрания, как принципы и способы формирования данного института, срок его полномочий и количество членов, процедуру разработки проекта новой Конституции и принятия итогового решения, ведь именно от этих критериев в решающей степени будет зависеть персональный состав органа учредительной власти, профессионализм и политическая ориентация его членов, стабильность и эффективность института в целом, наличие у него реальных временных, организационных и иных возможностей для пересмотра Конституции РФ.

Вместе с тем, начать следует с определения понятия (статуса, конституционно-правовой природы) Конституционного Собрания, которое прямо не отражено в Конституции РФ, но имеет существенное значение для выстраивания гармоничного правотворческого механизма.

Так, в законопроекте № 488365-4 Конституционное Собрание было определено, в качестве временно действующего высшего законодательного органа государственной власти Российской Федерации, в законопроектах № 4800-3, 97018921-2, 874565-6 — в качестве высшего представительного и законодательного органа Российской Федерации, а в авторском законопроекте О. Е. Шишкиной — в качестве представительного органа государственной власти Российской Федерации, созываемого для реализации конституционного права граждан на пересмотр Конституции или подтверждение неизменности ее положений [24, с. 207].

В юридическом смысле такие формулировки достаточно точны, но не в полной мере раскрывают специфику Конституционного Собрания. Более корректным видится определение, предложенное С. А. Авакьяном в авторском проекте федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» [2], где оно обозначено в качестве учредительного органа государственной власти Российской Федерации. Такая формулировка является более емкой и универсальной, поскольку понятие «учредительный орган» охватывает собой представительные

и законодательные аспекты формирования и деятельности Конституционного Собрания, предполагает его высшее положение в структуре органов власти, более точно отражает суть конституционного конвента, состоящую в народном представительстве, учредительной функции и усеченном предмете ведения (единственный закон, который вправе принять Конституционное Собрание — это Конституция). При этом важным является и указание на то, что Конституционное Собрание — это не просто орган, а именно орган государственной власти, поскольку «не может принять новую Конституцию орган», не являющийся таковым по своему статусу [2, с. 50].

Основной закон (ч. 2 ст. 135 Конституции РФ) определяет порядок комплектования Конституционного Собрания весьма лаконично, используя для этого единственное слово — «созывается», значение которого в русском языке является весьма общим («созвать» — позвав, пригласив кого-либо, собрать в одно место; пригласив участников, организовать, начать их совместную деятельность [15, с. 743]).

Можно не согласиться с мнением, например, В. Г. Гюлумяна в том, сочетание понятий «созыв» и «члены» Конституционного Собрания указывает на то, что этот орган скорее не избираемый, а формируемый [8, с. 59—60]. Между тем, невозможно отрицать, что подобная формулировка предоставляет законодателю существенную степень свободы в определении конкретных параметров механизма созыва конституционного конвента.

При этом в ходе подготовки проекта Конституции РФ Конституционным совещанием звучали предложения, например, А. И. Танерова [16, с. 199], А. А. Старовойтова [16, с. 202] о необходимости указания конкретного способа формирования Конституционного Собрания. Более того, ст. 134 промежуточного проекта Конституции РФ по состоянию на июль 1993 года [18] предполагала избрание делегатов в Конституционное Собрание по нормам, установленным для выборов в Государственную Думу.

Однако верх взяла иная точка зрения, поддержанная, в том числе, А. А. Котенковым, согласно которой вопрос о том, «как и кто будет готовить новую Конституцию» [17, с. 257], должен быть разрешен специальным законом. По всей видимости, такой итог является следствием столкновения разных подходов к вопросу о том, на каком именно способе созыва Конституционного Собрания следует остановиться. Так, например, А. А. Котен-

ков [19, с. 20], С. А. Филатов [19, с. 40], В. А. Туманов [18, с. 67] настаивали на выборности членов Конституционного Собрания, а А. А. Старовойтов — на смешанном подходе, согласно которому в этом органе должны быть представлены две действующие ветви власти (исполнительная, представительная) и в то же время учтено мнение населения [16, с. 202].

Сравнительный анализ официальных проектов федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» и указанных выше авторских законопроектов позволяет выделить три основных подхода к порядку формирования Конституционного Собрания, которые обсуждаются в настоящее время: выборный, где члены собрания избираются на основе всеобщего голосования; позиционный (от англ. position — должность), где членами собрания становятся лица, замещающие определенные должности (обладающие определенным статусом); смешанный, где члены собрания наделяются полномочиями посредством двух или нескольких параллельных процедур.

В частности, рассматриваемый в настоящее время Государственной Думой законопроект предполагает позиционный вариант формирования Конституционного Собрания, в рамках которого в его состав включаются по должности руководители представительного органа всех муниципальных образований, а также до пяти членов такого представительного органа от каждого города с числом жителей более ста тысяч человек.

Безусловно, каждый из предложенных вариантов формирования Конституционного Собрания обладает своими достоинствами и недостатками, выявление и оценка которых наукой конституционного права должна позволить законодателю осуществить правильный выбор оптимального механизма.

Так, неоспоримое достоинство выборного варианта формирования Конституционного Собрания заключается в его исключительной легитимности, поскольку учредительная власть в таком случае непосредственно передается «из рук» народа «в руки» конституционного конвента. Однако этот способ одновременно является и наиболее ресурсоемким, как с финансовой, так и с организационной точек зрения. Кроме того, проведение выборов всегда будет тесно связано с агитационным воздействием на электорат, доминированием публично-политической составляющей, что не идет на пользу конструктивной, созидательной деятельности.





Кроме того, итог выборов фактически непредсказуем и не может гарантировать формирование дееспособного органа учредительной власти, так как членами собрания могут быть избраны люди, которые не обладают опытом и знаниями, позволяющими им на должном уровне осуществлять высококвалифицированную деятельность по пересмотру положений Конституции РФ.

Позиционный способ формирования Конституционного Собрания видится наиболее простым и оперативным. Он не сопряжен с необходимостью осуществления значительных материальных вложений, поскольку не требует проведения выборов, организации сопутствующей этому компании и может быть реализован в кратчайший срок. К числу его преимуществ можно также отнести предполагаемо высокий уровень профессионализма членов Конституционного Собрания, наличие у них необходимых для участия в работе этого института специальных познаний.

Между тем такой вариант созыва Конституционного Собрания наиболее далек от истинной идеи «народного собора», поскольку не обладает основным признаком учредительной власти в демократическом обществе — специальным мандатом на пересмотр Конституции РФ, выданным на основе широкого и объективного представительства. Реализация подобного варианта на практике чревата возникновением невосполнимого разрыва между реальной волей народа и целями, задачами, устремлениями, политической мотивацией членов Конституционного Собрания, что дискредитирует саму форму организации данного органа власти, входит в явный диссонанс с его исконной природой.

Выдвинутая в настоящее время идея вхождения в состав Конституционного Собрания исключительно членов представительных органов муниципальных образований и вовсе выглядит явно неудачной и плохо продуманной. При таком подходе свое представительство в органе высшей (учредительной) власти получит лишь первое (муниципальное) публично-правовое звено, что вызывает много вопросов к уровню компетентности, независимости, представительности, а, значит, и легитимности формируемой властной структуры.

Рассматривая смешанный способ формирования Конституционного Собрания, необходимо признать, что подобно всем случаям селекционного отбора, возможность достижения искомого

результата здесь во многом зависит от того, какие именно фенотипические признаки будут приняты исследователем в качестве эталонных для привития конечной модели. Если законодателю удастся найти разумную формулу, сочетающую в себе преимущества выборного и позиционного (позиционно-распорядительного) способов формирования Конституционного Собрания, одновременно избавленную от их основных недостатков, смешанный вариант созыва может оказаться наиболее перспективным, поэтому именно его целесообразно определить в качестве основного объекта для научного анализа.

Разумная и проработанная формула смешанного порядка созыва конвента в настоящее время предложена в проекте С. А. Авакьяна [2, с. 50], который предполагает включение в состав Конституционного Собрания трех групп членов: по должности (Президент РФ, Председатель, его заместители, руководители комитетов Совета Федерации, Председатель, его заместители, руководители фракций и депутатских групп, председатели комитетов Государственной Думы, Председатель Правительства РФ и его заместители, Председатели высших судов, Генеральный прокурор, Председатель Центральной избирательной комиссии, Уполномоченный по правам человека в РФ); по избранию (по два избираемых представителя от каждого субъекта); по назначению (ученые-юристы, предложенные юридическими вузами и научными учреждениями, прошедшие специальный отбор, утвержденные указом Президента РФ).

При такой схеме созыва 75—80 человек войдут в Конституционное Собрание по должности, 170 человек — посредством региональных выборов, 50—55 человек — по назначению, что обеспечивает и региональное представительство, и представительство федеральных органов власти, и достаточное участие представителей юридической науки.

Вместе с тем, в подобном механизме можно усмотреть и некоторые недостатки. Во-первых, это количественное доминирование региональных представителей, что не может быть оправдано федеративным устройством Российского государства. Ведь интересы общегосударственные — не есть простая сумма интересов региональных, равно как и любых других [22, с. 93], тогда как именно общий интерес должен найти свое выражение при формировании Конституционного Собрания. Во-вторых, это отсутствие

делегатов, избранных на общенациональной основе. Представителями субъектов могут быть люди, отобранные региональными органами законодательной власти, которые владеют местной спецификой, погружены в проблемы управления на местах. Выборные же делегаты должны получить свой мандат от народа в целом; в подобном качестве целесообразно рассматривать людей такого уровня, которых знает и которым доверяет вся страна, а не отдельный регион. В-третьих, это существенное количественное превосходство представителей законодательной власти над представителями других федеральных органов государственной власти (исполнительной и судебной), входящих в состав конвента в силу замещаемой должности, что свидетельствует об отсутствии баланса между их интересами. В-четвертых, несмотря на предусмотренный механизм предварительного отбора, право назначения ученых-юристов, которые бы смогли взять на себя основной труд разработки и шлифовки проекта новой Конституции РФ [2, с. 51], передано в руки одного лица — Президента РФ, что предоставляет ему слишком весомые полномочия по формированию окончательного состава Конституционного Собрания.

С учетом изложенных замечаний, более корректной видится несколько иная схема смешанного варианта формирования Конституционного Собрания.

В целях обеспечения достаточного народного представительства не менее трети его членов должно быть избрано на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в рамках всенародных выборов. При этом временные, финансовые, организационные и любые другие издержки, связанные с проведением выборов, оправдываются значимостью задач, стоящих перед органом учредительной власти, исключительной важностью итоговых результатов его работы для дальнейшего существования общества и государства.

Оставшаяся часть корпуса делегатов должна быть укомплектована из числа лиц, приобретающих этот статус в силу замещаемой должности, а также делегированных по определенным нормам представительства федеральными и региональными органами государственной власти.

По должности в состав Конституционного Собрания должен войти Президент РФ, как гарант Конституции РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Председатель

Правительства РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ и Генеральный прокурор РФ, как первые лица (руководители) федеральных органов власти, составляющих наряду с Президентом РФ государственно-властную вертикаль, установленную главами 4—7 Конституции РФ. Их представительство в количественном выражении будет номинальным, но приобретет важное символическое значение.

Кроме того, Президент РФ и каждая из трех ветвей власти (Федеральное Собрание, Правительство РФ, Конституционный Суд, Верховный Суд) должны будут делегировать определенное число полномочных представителей — членов Конституционного Собрания. Аналогичным правом должны быть наделены и законодательные (представительные) органы субъектов РФ, что обеспечит федеральное участие и учет мнения регионов в вопросах пересмотра основных положений Конституции РФ (принятия новой Конституции РФ).

Вхождение в состав Конституционного Собрания достаточного количества лиц, обладающих глубокими познаниями в области юридической науки, должно быть обеспечено установлением специальных механизмов и норм представительства (квот). Например, Президент РФ и каждая из трех ветвей государственной власти Российской Федерации, назначая своих полномочных представителей — членов Конституционного Собрания, должны будут включить в их состав определенное число (например, не менее трети) ученых-юристов, прошедших специальный отбор и отвечающих установленным требованиям.

Реализация такого варианта созыва конвента позволит выдержать наиболее значимые критерии, а именно, обеспечить разумный баланс между широким народным представительством и гарантированно высоким уровнем профессиональной компетентности членов Конституционного Собрания, а также между общефедеральными и региональными интересами, между интересами всех ветвей государственной власти.

Конкретная численность членов Конституционного Собрания в конечном итоге во многом будет зависеть от избранного законодателям порядка его формирования. Вместе с тем, эта величина в любом случае не должна быть произвольной, ведь речь идет об образовании коллегиального органа, а по справедливому замечанию С. А. Авакьяна, может быть



предусмотрена и такая его численность, которая заведомо обречет на неуспех в работе [1, с. 91].

Сам С. А. Авакьян [2, с. 50], как и, например, О. Е. Шишкина [24, с. 208], предлагают установить численность Конституционного Собрания в размере 300 членов, а О. Г. Румянцев — в одном из законопроектов — 225 членов, а в другом — 1031 член. В законопроекте № 4800-3 предлагалось избрать 450 членов. В других указанных выше официальных законопроектах конкретная численность членов Конституционного Собрания обозначена не была.

О. Г. Румянцев по этому поводу вполне справедливо замечает, что вопрос численности Конституционного Собрания — это существенный критерий его дееспособности, тогда как практика последних лет показывает, что орган в составе 225 народных представителей вполне работоспособен, а орган в составе 1031 члена Конституционного Собрания рискует стать повторением крупных форумов, не всегда способных уже по самой своей форме к конституционному правотворчеству [20].

Следовательно, как и в отношении многих других составляющих механизма созыва и деятельности Конституционного Собрания, при решении вопроса о его численности необходимо соблюсти разумный баланс. Слишком малое количество членов Конституционного Собрания сделает его легко управляемым и подверженным влиянию извне, тогда как неоправданно большой штат негативно скажется на функциональных возможностях конвента, создаст препятствия к поиску компромиссов, своевременному достижению требуемого результата.

Думается, что при выборе предложенного выше (смешанного) способа созыва Конституционного Собрания, члены которого войдут в него по должности, по избранию и по назначению, оптимальная численность конвента может составить около 500 делегатов. Так, в составе Российской Федерации на данный момент находится 85 субъектов. При норме представительства по два делегата от каждого субъекта общее число региональных представителей составит 170 членов. Такое же количество (170) членов Конституционного Собрания должно быть назначено Президентом РФ и высшими органами, представляющими три ветви государственной власти (например, 50 делегатов назначает Президент РФ и по 40 делегатов — Федеральное Собра-

ние, Правительство РФ и Высшие суды). Аналогичное количество членов Конституционного Собрания (170) будет избрано непосредственно народом. При такой структуре конвента (с учетом 7 мандатов, которые будут заняты лицами, вошедшими в него по должности), количество членов Конституционного Собрания будет равняться 517.

Учитывая, что в силу ч. 3 ст. 135 Конституции РФ проект нового Основного закона может быть принят Конституционным Собранием только квалифицированным большинством в две трети от общего числа его членов (либо вынесен на всенародное голосование), предложенная структура выглядит вполне работоспособной. С одной стороны, делегаты, представляющие отдельную политическую силу, как федерального, так и регионального уровня, не получают возможность заблокировать работу конвента, поскольку их позиция может быть преодолена согласованной волей остальных членов Конституционного Собрания. С другой стороны, достижение большинства в две трети от общего числа членов Конституционного Собрания при такой его структуре будет означать, что в обществе действительно созрел консенсус относительно необходимости принятия новой Конституции РФ в подготовленной редакции. Если же квалифицированное большинство достигнуто не будет — последнее слово останется за народом.

Совокупность изложенных выше правовых позиций, безусловно, не охватывает всех значимых аспектов созыва и деятельности Конституционного Собрания, которые обязательно должны быть урегулированы федеральным конституционным законом в целях обеспечения сбалансированности и эффективности (а, значит, функциональности) механизма пересмотра Конституции РФ. Важными являются и вопросы срока, на который собирается Конституционное Собрание, кворума (при наличии какого числа членов от своей общей численности Конституционное Собрание будет полномочно осуществлять свою деятельность), и вопросы о порядке принятия решений (например, по предложению С. А. Авакьяна, которое видится весьма уместным, решения по принципиальным и непрощедурным вопросам должны приниматься поименным, открытым голосованием [1, с. 91]), и многие другие вопросы, каждому из которых наукой конституционного права должно быть уделено пристальное внимание.



Литература

1. Авакьян С. А. Выступление на заседании Общественного экспертного совета по конституционному законодательству «Каким быть Закону “О Конституционном Собрании”?» : стенограмма / С. А. Авакьян // Журнал российского права. — 1997. — № 2.
2. Авакьян, С. А. Конституционное Собрание РФ: концепция и проект федерального конституционного закона / С. А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 2005. — № 2. — С. 54—91.
3. Авакьян, С. А. Конституция Российской Федерации: нормы и действительность / С. А. Авакьян // Неприкосновенный запас. — 2008. — № 5. — С. 75—76.
4. Адамович, А. Конституционное совещание или Конституционное Собрание? / А. Адамович // Деловая жизнь. — 2001. — № 9—10.
5. Бормотов, В. Е. Конституционное Собрание РФ: модели формирования / В. Е. Бормотов // Известия Саратовского университета. — 2010. — Т. 10. Сер. Социология. Политология, вып. 4.
6. В каких поправках нуждается Конституция? : материалы круглого стола // Журнал российского права. — 1998. — № 12. — С. 3—20.
8. В каких поправках нуждается Конституция? : материалы круглого стола // Журнал российского права. — 1999. — № 1. — С. 30—55.
7. Гюлюмян, В. Г. Тенденции развития российской федеральной Конституции : дис. ... канд. юридич. наук / В. Г. Гюлюмян. — СПб., 2003.
9. Закон о Конституционном Собрании. Каким ему быть? Интервью с В. М. Платоновым // Журнал российского права. — 1999. — № 7/8.
10. Киреев, В. В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации : монография / В. В. Киреев. — Челябинск : Южно-Уральский издательский дом «Образование», 2008.
11. Колесова, В. П. К вопросу об условиях и порядке внесения поправок в Конституцию и ее пересмотра / В. П. Колесова // Вестник Алтайской академии экономического права. — 2012. — № 1.
12. Каким быть Закону о Конституционном Собрании? (с заседания общественного экспертного совета по конституционному законодательству) // Журнал российского права. — 1997. — № 2. — С. 88—99.
13. Митюков, М. А. Образ Конституционного Собрания в материалах Конституционного совещания 1993 года / М. А. Митюков // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 4.
14. Никулин, В. В. Конституционное Собрание Российской Федерации: история вопроса и современное политико-правовое состояние / В. В. Никулин, Е. Б. Крутько // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. Спец. выпуск. — 2014. — № 49.
15. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — 4-е изд., доп. — М. : Азбуковник, 1999.
16. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая и др. : в 20 т. — Т. 15. — М. : Юрид. лит.
17. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая и др. : в 20 т. — Т. 16. — М. : Юрид. лит.
18. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая и др. : в 20 т. — Т. 17. — М. : Юрид. лит. — С. 360-395.
19. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы / под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая и др. : в 20 т. — Т. 20. — М. : Юрид. лит.
20. Румянцев, О. Г. О конституционном собрании [Электронный ресурс] / О. Г. Румянцев // О. Г. Румянцев [Официальный сайт]. — URL: <http://rumiantsev.ru/a519/> (дата обращения 23.06.2015 г.)
21. Румянцев, О. Г. Проекты федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании РФ» [Электронный ресурс] / О. Г. Румянцев // О. Г. Румянцев [официальный сайт]. — URL: <http://rumiantsev.ru/a521/> (дата обращения: 23.06.2015); — URL: <http://rumiantsev.ru/a519/> (дата обращения: 23.06.2015).
22. Страшун, Б. А. Выступление на заседании Общественного экспертного совета по конституционному законодательству «Каким быть Закону “О Конституционном Собрании”?» : стенограмма / Б. А. Страшун // Журнал российского права. — 1997. — № 2.
23. Шевченко, Н. Д. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Н. Д. Шевченко ; отв. ред. В. А. Четвернин. — М., 1997.
24. Шишкина, О. Е. Конституционное Собрание Российской Федерации, как орган учредительной власти : дис ... канд. юрид. наук / О. Е. Шишкина. — Екатеринбург 2004.



ДЕРХО Даниил Сергеевич, соискатель степени кандидата юридических наук, судья, Челябинский областной суд. 454000, г. Челябинск, ул. Труда, 135. E-mail: derxo@list.ru

DERHO Daniil Sergeevich, competitor of degree of the candidate of jurisprudence, a judge of the Chelyabinsk Regional Court. 454000, Chelyabinsk, street of Labour, 135. E-mail: derxo@mail.ru

For citation: **D. S. Derho** To the question about the optimal regulatory pathways regulate the convening and activities of the constitutional Assembly
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 76–84.



М. А. Волошина

О ПРОБЛЕМЕ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И ФОРМИРОВАНИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

M. A. Voloshina

ON THE PROBLEM OF IMPROVING THE QUALITY OF PROVISION OF ELECTRONIC PUBLIC SERVICES AND BUILDING-UP OF E-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье проводится анализ проблемы формирования электронного правительства в Российской Федерации и, как следствие, проблемы повышения качества предоставления электронных государственных услуг гражданам и организациям. Дается оценка результатов административной реформы, а также реализуемой в рамках данной реформы Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства. В результате изучения данных мониторинга качества предоставления электронных государственных услуг автор выделяет наиболее острые проблемы, среди них в первую очередь следует назвать отсутствие законодательно закрепленного определения понятия «электронная государственная услуга». Исходя из анализа, автор делает вывод о необходимости устранения выявленных проблем, как условия дальнейшего формирования электронного правительства и повышения качества предоставления электронных государственных услуг.

Ключевые слова: электронное государство, электронное управление, электронное правительство, электронная государственная услуга.

In article the analysis of a problem of e-government formation in the Russian Federation and, as a result, problems of improvement the quality of provision electronic public services to citizens and organizations is carried out. The assessment of results of administrative reform, and also realized within this reform the Concept of e-government formation in the Russian Federation is given. As a result of studying of monitoring data on quality of provision electronic public services the author allocates the most acute issues, among them first of all it is necessary to name the lack of legislatively fixed definition of the concept «electronic public service». Proceeding from the analysis, the author draws a conclusion about necessity of elimination of the revealed problems, as conditions of further e-government formation and improvement of quality of provision electronic public services.

Keywords: e-state, e-governing, e-government, electronic public service.

Предоставление государственных услуг является одной из наиболее значимых функций государства, поскольку при ее реализации происходит непосредственное взаимодействие государства и населения, где у последнего возникает возможность в реальной жизни оценить качество такого взаимодействия. Госу-

дарственные услуги должны быть направлены на максимальное удовлетворение интересов граждан и организаций, что требует постоянного совершенствования деятельности органов государственной власти. В Российской Федерации в настоящее время происходит становление электронного государства, как





следствие — становление электронного управления и формирование электронного правительства, предусматривающего предоставление государственных услуг в электронной форме. Эти процессы подразумевают то, что государство должно соответствовать требованиям информационного общества, а проблемой государственного управления, требующей оперативного решения, является бюрократическая система. Решение названной проблемы возможно посредством внедрения электронного управления.

Электронное управление представляет собой способ организации государственной власти с помощью систем локальных информационных сетей и сегментов глобальной информационной сети, который обеспечивает функционирование определенных служб в режиме реального рабочего времени и делает максимально простым и доступным ежедневное общение гражданина с официальными учреждениями [3].

Реализация электронного управления связана со структурными реформами государственного управления, в частности с изменениями количества и характера функций государственных органов, внедрением административных электронных регламентов деятельности. В литературе выделяются следующие информационные функции органа государственной власти:

- информационное обеспечение работы органа;
- взаимодействие с внешними источниками и потребителями информации данной структуры;
- предоставление в установленной форме открытой и массовой, официальной информации общественности;
- обеспечение безопасности информационных ресурсов технологий, используемых в своей системе.

Электронное управление позволяет повысить показатели качества государственного управления, определенные Д. Кауфманом:

- право голоса и подотчетность — с помощью данного индекса измеряются различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Оценивается степень возможности участия граждан в выборе правительства, степень независимости прессы;
- политическая стабильность и отсутствие насилия — данный индекс включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной его отставки в результате применения насилия;

- эффективность правительства — отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством;

- качество законодательства — индекс связан с проводимой политикой. Измеряются противоречивые рыночной экономике меры;

- верховенство закона — измеряется уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов;

- контроль коррупции — отражает восприятие коррупции в обществе. Коррупция здесь понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды.

Электронное правительство, согласно Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства, представляет собой форму организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

С точки зрения практической реализации задач развития информационного общества и создания электронного правительства в России Правительство РФ сделало важнейший шаг, утвердив 20 октября 2010 г. № 1815-р Государственную программу «Информационное общество (2011—2020 гг.)».

Цель Программы — получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе. В рамках данной Программы была поставлена задача — перевести предоставление государственных услуги в электронный вид.

К сожалению, основными критериями успешности выполнения планов перевода услуг в электронный вид стали формальные показатели ввода в действие электронных сервисов и подключения к системе электронного межведомственного взаимодействия, а не улучшение

качества оказания услуг. Эти показатели нашли отражение и в рейтингах, которые в настоящее время являются одним из инструментов государственной политики в сфере развития «электронного правительства».

Д. Р. Трутнев и А. В. Чугунов говорят о наличии следующих наиболее острых проблем, связанных с развитием электронного правительства: низкий приоритет задачи повышения качества и эффективности государственного и муниципального управления (реинжиниринг); наличие недостатков в проектном управлении, отсутствие адекватных критериев оценки результативности проектов; низкое качество целеполагания, для целей (задач) ставятся недостижимые сроки; практика реализации не соответствует стандартам разработки больших информационных систем (не используется архитектурный подход, отсутствует главный архитектор проекта); лоббирование федеральными структурами программно-технических решений [5].

Устойчивость системы предоставления государственных услуг «электронного правительства» России — острая проблема, не решенная до сих пор. Очевидно, что для обеспечения устойчивости системы предоставления электронных услуг недостаточно организации реестров нормативных правовых актов, реестров государственных услуг или реестров законодательно утвержденных электронных форм документов. Конкретные требования нормативных актов должны быть увязаны с элементами информационного обмена в рамках единой, целостной системы, тогда их изменение на протяжении жизненного цикла и влияние на систему предоставления электронных услуг в целом будет не только контролируемым, но и позволит обеспечить тот уровень устойчивости, в котором будут действительно минимизированы риски и учтены факторы, оказывающие влияние на систему предоставления электронных услуг в условиях развития административной реформы [1].

Ю. М. Большакова говорит о том, что органы государственного управления должны обратить внимание на реформы, направленные на облегчение внутренних и внешних административных процессов, таких как укрепление потенциала стратегического и бюджетного планирования, поощрение инноваций за счет внедрения новых организационно-коммуникационных моделей, а также поддержка государственных закупок ин-

новационных технологий. В то же время необходимо создавать условия для повышения уровня профессионализма и привлекательности государственной службы, качественного управления человеческими ресурсами, поощрять прозрачность набора, аттестации, а также повышение квалификации кадров, основанное на заслугах и практике продвижения по службе независимо от политического цикла гражданской службы [2].

Электронное правительство считается до сих пор до конца не сформированным, следовательно нельзя говорить и о полноценном эффективном электронном управлении, а качество предоставляемых государственных услуг в электронной форме остается низким [4] в связи с рядом причин:

- отсутствие законодательно закрепленного определения понятия «электронная государственная услуга»;
- отсутствие системного подхода к формированию электронного правительства и переводу государственных услуг в электронный вид. Все проекты и предложения носят «лавиный» характер;
- неэффективность электронного межведомственного взаимодействия государственных органов, оказывающих государственные услуги в электронной форме;
- отсутствие необходимой нормативной правовой базы для оказания государственных услуг в электронном виде. Несмотря на принятие большого количества подзаконных нормативных правовых актов в дополнение к Федеральному закону от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», не обеспечено надлежащее правовое регулирование сложившегося многообразия отношений, возникающих в сфере оказания электронных государственных услуг, действующие нормативные правовые акты регламентируют отдельные аспекты электронного межведомственного взаимодействия и не согласованы между собой.

Безусловно с момента начала реализации административной реформы в Российской Федерации сделан большой шаг в сфере предоставления электронных государственных услуг населению и организациям, но постепенно, с увеличением темпов информатизации, происходит отставание государственного управления от развития наравне с процессами информатизации. Сократить такое отставание представляется возможным только при условии решения вышеназванных проблем.



Литература

1. Акаткин, Ю. М. Устойчивость системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде / Ю. М. Акаткин, В. И. Дрожжинов, В. А. Конявский // Информационное общество. — 2014. — №4. — С. 2—7.
2. Большакова, Ю. М. О проблеме повышения качества государственного управления и реализации концепции электронного управления / Ю. М. Большакова // Власть. — 2014. — №7. — С. 28—35.
3. Калиушко, И. Б. Электронное управление — путь к эффективности и прозрачности государственного управления / И. Б. Калиушко, М. С. Демкова // Информационное общество. — 2004. — № 2.
4. Мониторинг качества предоставления государственных услуг // Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы. — URL: http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_monitoring_predostavleniya_gos_uslug/index.html (дата обращения 01.11.2015).
5. Трутнев, Д. Р. Развитие электронных услуг и методов «электронного управления»: вопросы оценки эффективности реализации проектов / Д. Р. Трутнев, А. В. Чугунов // Информационное общество. — 2014. — № 5. — С. 5—9.

ВОЛОШИНА Милана Андреевна, аспирант кафедры конституционного и административного права Юридического факультета Южно-Уральского государственного университета (НИУ). 454080, г. Челябинск, пр. Ленина 76. E-mail: avril-milana@mail.ru

VOLOSHINA Milana Andreevna, post graduate student of constitutional and administrative law department of Law faculty of South Ural state university (NRU). 454080, Chelyabinsk, Lenina Prospekt 76. E-mail: avril-milana@mail.ru

For citation: **M. A. Voloshina** On the problem of improving the quality of provision of electronic public services and building-up of e-government in the Russian Federation *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 85—88.*



А. С. Петречук

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕКЛАМЫ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. S. Petrechuk

LEGAL REGULATION OF ADVERTISING OF MEDICAL SERVICES IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье приводится системный анализ законодательства Российской Федерации, устанавливающего основные требования к рекламе медицинских услуг, а также законодательства, устанавливающего административную ответственность за правонарушения в сфере рекламы медицинских услуг. Автор, на основе проведенного анализа, раскрывает содержание правового регулирования в данной сфере, выявляет основные требования и ограничения, распространяющиеся на рекламу медицинских услуг, рассматривает основные проблемы, связанные с практикой применения норм законодательства Российской Федерации о рекламе в данной сфере. Автор делает вывод о необходимости дальнейшего совершенствования законодательной техники и практики применения норм, регулирующих рекламу медицинских услуг.

Ключевые слова: реклама, законодательство о рекламе, правовое регулирование рекламной деятельности в Российской Федерации, медицинские услуги, правонарушения в сфере рекламы медицинских услуг.

This article provides a systematic analysis of the legislation of the Russian Federation establishes the basic requirements for the advertising of medical services, as well as legislation establishing the administrative responsibility for offenses in the field of advertising of medical services. The author, on the basis of the analysis revealed the content of the legal regulation in this area, identifies the basic requirements and restrictions that apply to advertising of medical services, examines the main problems associated with the practice of application of the legislation of the Russian Federation on advertising in this area. The author concludes that the need for further improvement of the legislative technique and practice of application of the rules governing the advertising of medical services.

Keywords: advertising, the law on advertising, the legal regulation of advertising in the Russian Federation, medical services, offences in the field of advertising of medical services.

Совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере рекламы, с учетом комплекса, проводимых в настоящее время реформ, направленных на развитие институтов информационного общества, построение эффективного правового государства с развитой рыночной экономикой, является одной из важных задач законодателя на нынешней стадии развития российского государства и общества. Особенное значение в аспекте важности для полноценного развития общественных отношений, складывающихся в сфере охраны здоровья граждан, имеет и эффективное правовое регулирование в сфере медицинской деятельности [6].

Ввиду вышеизложенного, проведение комплексного теоретико-правового исследования правового регулирования рекламы медицинских услуг в Российской Федерации интересно как с практической, так и с теоретической точки зрения.

Основные понятия, базовые принципы правового регулирования и требования к рекламе закреплены в нормах Федерального закона «О рекламе» от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ [3] (далее — ФЗ «О рекламе»).

В соответствии с нормами ст. 3 выше-названного Федерального закона — это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с исполь-





зованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке.

Под объектом рекламирования понимается товар, средства индивидуализации юридического лица и (или) товара, изготовитель или продавец товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятие (в том числе спортивное соревнование, концерт, конкурс, фестиваль, основанные на риске игры, пари), на привлечение внимания к которым направлена реклама.

Товар рассматривается как любой продукт деятельности (в том числе работа, услуга), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

В ст. 5 ФЗ «О рекламе» определены общие требования к рекламе, в соответствии с которыми, реклама должна быть добросовестной и достоверной. Недобросовестная реклама и недостоверная реклама не допускаются.

В соответствии с содержанием п. 6 ч. 5 ст. 5 ФЗ «О рекламе» в рекламе не допускается указание на лечебные свойства (положительное влияние на течение болезни) объекта рекламирования, за исключением такого указания в рекламе:

- лекарственных средств;
- медицинских услуг, в том числе методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации;
- медицинских изделий.

При этом, в данной норме законодатель определяет понятие «медицинские услуги» как более широкое по отношению к методам профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации.

В п. 4 ч. 5 ст. 5 ФЗ «О рекламе» определены ограничения, связанные с использованием образов медицинских и фармацевтических работников в рекламе.

Исходя из сложившейся судебной и правоприменительной практики, под использованием образа медицинского работника может пониматься:

- использование фотографий, графических, визуальных образов врачей;
- указание в тексте рекламы фамилии, имени, отчества специалиста;
- наименования специальности медицинского работника (стоматолог, дерматолог, хирург);
- использование слов, указывающих на профессиональную принадлежность (врач, доктор, медик).

В соответствии с п. 4 ч. 5 ст. 5 ФЗ «О рекламе» в рекламе не допускается

использование образов медицинских и фармацевтических работников за исключением такого использования:

- в рекламе медицинских услуг, средств личной гигиены;
- в рекламе, потребителями которой являются исключительно медицинские и фармацевтические работники;
- в рекламе, распространяемой в местах проведения медицинских или фармацевтических выставок, семинаров, конференций и иных подобных мероприятий;
- в рекламе, размещенной в печатных изданиях, предназначенных для медицинских и фармацевтических работников.

Под специализированным печатным изданием следует понимать издания, специализирующееся на вопросах медицины и фармацевтики, которые не распространяются посредством свободной продажи, то есть не могут быть доступны широкому кругу лиц, не имеющему специальной профессиональной подготовки³.

Законодатель не включил в данный перечень исключений рекламу методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации. В тоже время, в соответствии с п. 6 ч. 5 ст. 5 ФЗ «О рекламе» понятие «медицинские услуги» включает в себя методы профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации.

Федеральный закон «О рекламе» не содержит определений понятий специализированных медицинских терминов, отсылая к нормам законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ [4] медицинская услуга — медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение.

Под лечением понимается комплекс медицинских вмешательств, выполняемых по назначению медицинского работника, целью которых является устранение или облегчение проявлений заболевания или заболеваний либо состояния пациента, восстановление или улучшение его здоровья, трудоспособности и качества жизни.

Диагностика рассматривается как комплекс медицинских вмешательств, направленных на распознавание состояний или установление факта наличия либо

отсутствия заболеваний. Медицинские вмешательства осуществляются посредством сбора и анализа жалоб пациента, данных его анамнеза и осмотра, проведения лабораторных, инструментальных, патолого-анатомических и иных исследований в целях определения диагноза, выбора мероприятий по лечению пациента и (или) контроля за осуществлением этих мероприятий.

Профилактика представляет из себя комплекс мероприятий, направленных на сохранение и укрепление здоровья и включающих в себя формирование здорового образа жизни, предупреждение возникновения и (или) распространения заболеваний, их раннее выявление, выявление причин и условий их возникновения и развития, а также направленных на устранение вредного влияния на здоровье человека факторов среды его обитания.

В соответствии со ст. 40 вышеназванного Федерального закона медицинская реабилитация — это комплекс мероприятий медицинского и психологического характера, направленных на:

- полное или частичное восстановление нарушенных и (или) компенсацию утраченных функций пораженного органа либо системы организма;

- поддержание функций организма в процессе завершения остро развившегося патологического процесса или обострения хронического патологического процесса в организме;

- предупреждение, раннюю диагностику и коррекцию возможных нарушений функций поврежденных органов либо систем организма;

- предупреждение и снижение степени возможной инвалидности;

- улучшение качества жизни, сохранение работоспособности пациента и его социальную интеграцию в общество.

Стоит отметить, что действующее российское законодательство не содержит определений понятий: метод профилактики, метод диагностики, метод лечения, метод медицинской реабилитации.

Согласно толковым словарям русского языка, слово «метод» определяется как путь, способ, прием теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь; прием, способ действовать, поступать каким-либо образом [5, с. 362].

Следовательно, под методами профилактики, диагностики, лечения, медицинской реабилитации понимаются способы и приемы проведения, а также осуществления профилактики, диагностики, лечения, медицинской реабилитации.

На основе проведенного анализа норм действующего законодательства, можно сделать вывод о необходимости законодательного закрепления понятий: метод профилактики, метод диагностики, метод лечения, метод медицинской реабилитации. Кроме того, необходимо уточнить содержание норм Закона «О рекламе», содержащих данные понятия, дабы устранить существующие между содержанием п. 4 и 6 ч. 5 ст. 5 федерального закона «О рекламе» противоречия.

В ст. 7 Закона «О рекламе» определены товары и услуги, реклама которых не допускается, в том числе запрещена реклама медицинских услуг по искусственному прерыванию беременности.

В ст. 14—20 вышеназванного Федерального закона определены общие требования к способам рекламирования, распространяющиеся на все виды рекламируемых товаров и услуг.

В ст. 24 Закона «О рекламе» определены специальные требования, предъявляемые к рекламе лекарственных средств, медицинских изделий и медицинских услуг, методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации, методов народной медицины.

Реклама медицинских услуг, в том числе реклама методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации не должна:

- содержать ссылки на конкретные случаи излечения от заболеваний, улучшения состояния здоровья человека в результате применения объекта рекламирования;

- содержать выражение благодарности физическими лицами в связи с использованием объекта рекламирования;

- создавать представление о преимуществах объекта рекламирования путем ссылки на факт проведения исследований, обязательных для государственной регистрации объекта рекламирования;

- содержать утверждения или предположения о наличии у потребителей рекламы тех или иных заболеваний либо расстройств здоровья.

В соответствии с ч. 7 ст. 24 Закона «О рекламе», реклама медицинских услуг, в том числе методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации должна сопровождаться предупреждением о наличии противопоказаний к их применению и использованию, необходимости ознакомления с инструкцией по применению или получения консультации специалистов. В рекламе, распространяемой в радиопрограммах, продолжительность такого предупрежде-



ния должна составлять не менее чем три секунды, в рекламе, распространяемой в телепрограммах и при кино- и видеообслуживании, — не менее чем пять секунд и должно быть отведено не менее чем семь процентов площади кадра, а в рекламе, распространяемой другими способами, — не менее чем пять процентов рекламной площади (рекламного пространства).

Данные требования не распространяются:

— на рекламу, распространяемую в местах проведения медицинских или фармацевтических выставок, семинаров, конференций и иных подобных мероприятий;

— на рекламу в предназначенных для медицинских и фармацевтических работников специализированных печатных изданиях, и на иную рекламу, потребителями которой являются исключительно медицинские и фармацевтические работники.

Часть 8 ст. 24 Закона «О рекламе» сформулирована следующим образом: «Реклама лекарственных препаратов в формах и дозировках, отпускаемых по рецептам на лекарственные препараты, методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации, а также медицинских изделий, для использования которых требуется специальная подготовка, не допускается иначе как в местах проведения медицинских или фармацевтических выставок, семинаров, конференций и иных подобных мероприятий и в предназначенных для медицинских и фармацевтических работников специализированных печатных изданиях».

Содержание ч. 8 ст. 24 Закона «О рекламе» вызывает споры в среде юридического и медицинского сообществ. Неразрешенным остается вопрос: относится ли формулировка «для использования которых требуется специальная подготовка» исключительно к медицинским изделиям или распространяется также на методы профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации?

В случае, если данная формулировка относится лишь к медицинским изделиям, то с одной стороны, реклама методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации должна сопровождаться предупреждением о наличии противопоказаний и о необходимости получения консультации специалистов. В тоже время данное требование не распространяется на рекламу методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации в рамках про-

ведения мероприятий для медицинских или фармацевтических работников или в специализированных печатных изданиях, предназначенных для данных категорий работников. При этом, реклама методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации разрешена лишь в рамках проведения мероприятий для медицинских или фармацевтических работников или в специализированных печатных изданиях, предназначенных для данных категорий работников.

Кроме того, в этом случае, так как медицинские услуги, в соответствии с нормами п. 6 ч. 5 ст. 5 и ч. 7 статьи 24 ФЗ «О рекламе» включают методы профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации, перечень медицинских услуг, на рекламу которых не распространяются требования ч. 8 ст. 24 закона «О рекламе», серьезно сокращается.

В случае, если формулировка «для использования которых требуется специальная подготовка» относится и к методам профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации, то необходимо устранить дефекты юридической техники в изложении данной нормы и определиться с тем, при использовании каких методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации и в каких случаях требуется специальная подготовка.

На основе проведенного анализа действующего законодательства, с нашей точки зрения, формулировка ч. 8 ст. 24 ФЗ «О рекламе» «для использования которых требуется специальная подготовка» относится не только к медицинским изделиям, но и к методам профилактики, диагностики и медицинской реабилитации.

В виду данных обстоятельств необходимо конкретизация положений ч. 8 ст. 24 ФЗ «О рекламе», а также необходимы дополнительные разъяснения Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, — федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять надзор в сфере соблюдения законодательства РФ о рекламе касательно практики применения данной нормы.

Административная ответственность за нарушения законодательства о рекламе определена в ст. 14.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее — КоАП РФ).

Статья 14.3. КоАП РФ содержит в себе бланкетные нормы, отсылающие к



конкретным правилам поведения, закрепленным в нормах Федерального закона «О рекламе», за их нарушение возможно привлечение к административной ответственности за правонарушения в сфере рекламы.

В соответствии с ч. 1—4 ст. 14.3. КоАП РФ, возможно привлечение к ответственности за нарушение общих требований, предъявляемых к рекламе, вне зависимости от объекта рекламирования. В соответствии с ч. 5 ст. 14.3. КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение установленных законодательством о рекламе требований к рекламе лекарственных средств, медицинских изделий и медицинских услуг, в том числе методов лечения, а также биологически активных добавок. Нарушение данных требований законодательства влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц — от десяти тысяч до двадцати тысяч

рублей; на юридических лиц — от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Законодатель неслучайно выделил по признаку нарушения требований законодательства о рекламе, в зависимости от объекта рекламирования в структуре КоАП РФ именно правонарушения в сфере рекламы лекарственных средств, медицинских изделий и медицинских услуг, биологически активных добавок, так как, ввиду особой социальной значимости, нарушения в этой сфере могут иметь наиболее серьезные неблагоприятные последствия.

Анализируя институт правового регулирования рекламы медицинских услуг можно сделать вывод о высокой динамике его развития, обусловленной постоянным изменением норм ФЗ «О рекламе», ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства и практики применения данных норм.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. — 2001. — № 256. — 31 дек.
2. О разъяснении отдельных положений Федерального закона «О рекламе» : Письмо ФАС России от 28.05.2015 № АД/26584/15 // Экономика и жизнь (бухгалтерское приложение). — 2015. — № 24. — 26 июня.
3. О рекламе : Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 12. — Ст. 1232.
4. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ // СЗ РФ, — 2011. — № 48. — Ст. 6724.
5. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М. : ИТИ Технологии, 2008.
6. Петречук, А. С. Административная ответственность за правонарушения в сфере рекламы медицинских услуг / А. С. Петречук // Реклама и право. — 2014. — № 2. — С. 32—37.

ПЕТРЕЧУК Александр Сергеевич, магистрант кафедры конституционного и административного права юридического факультета, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76. E-mail: aleksandr.petrechuk@mail.ru.

PETRECHUK Alexander, graduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law at the South Ural State University. 454080, Chelyabinsk. Lenin Avenue 76. E-mail: aleksandr.petrechuk@mail.ru.

For citation: **A. S. Petrechuk** Legal regulation of advertising of medical services in the Russian Federation
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 89—93.





КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

ПП № 6(54)-2015. стр. 94—98

УДК 343.24 + 342.565.2(470) + 342.4(470)

А. В. Безруков

РОЛЬ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

A. V. Bezrukov

THE ROLE OF THE JUDICIARY IN THE SYSTEM OF ENSURING CONSTITUTIONAL ORDER IN RUSSIA

Рассматриваются конституционные основы деятельности, роль и значение судебных органов в системе обеспечения конституционного правопорядка, отмечается особая роль органов конституционного правосудия в механизме установления конституционного правопорядка. На основе анализа конституционного законодательства и судебной практики выявляется соотношение конституционно-правового и международно-правового регулирования обеспечения правопорядка. Доказано приоритетность и фундаментально-ценностное значение конституционно-правовой основы обеспечения правопорядка, формируемой с участием судебных органов в России.

Ключевые слова: Конституция РФ, судебный орган, Конституционный Суд России, Европейский Суд по правам человека, судебная практика, конституционный правопорядок.

The role of the judiciary in the system of ensuring constitutional order in Russia the article Discusses the constitutional framework, the role and importance of the judiciary in the system of ensuring constitutional order, noted a special role of bodies of the constitutional justice mechanism to establish constitutional law and order. Based on the analysis of constitutional legislation and judicial practice reveals the ratio of the constitutional legal and international legal regulation of law enforcement. Proven the priority and the fundamental values and meanings of the constitutional-legal bases of maintenance of law and order, formed with participation of the judiciary in Russia.

Keywords: Russian Constitution, the judicial authority, the constitutional Court of Russia, the European Court of human rights, jurisprudence, constitutional law.

94

Конституция,
государство и общество



Судебные органы занимают особое место в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка, объективно, независимо и компетентно разрешая правовые споры и обеспечивая судебную защиту конституционных прав граждан, непосредственно влияя на степень эффективности укрепления правопорядка и конституционной законности (гл. 7 Конституции РФ, ФКЗ о судебной системе).

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ и ст. 4 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в России действую-

ют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, осуществляющие судебную власть посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В рамках обеспечения конституционного правопорядка органы судебной власти выполняют следующие общие и специальные функции:

— осуществление правосудия как деятельности судов по рассмотрению в установленном законом порядке консти-

туционных, гражданских, уголовных и административных дел;

— осуществление судебного контроля за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения органами, осуществляющими предварительное расследование, дознание, оперативно-розыскную деятельность;

— толкование положений Конституции РФ Конституционным судом России и интерпретация правовых норм в форме постановлений Пленума Верховного Суда России;

— принятие решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, залога, домашнего ареста;

— обращение суда общей юрисдикции или арбитражного суда в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению при рассмотрении дела;

— принятие решения уполномоченным судом о соответствии (несоответствии) Конституции Российской Федерации, федеральным законам, учредительным актам и законам субъекта РФ нормативного правового акта, принятого высшим должностным лицом субъекта РФ;

— принятие решения уполномоченным судом о соответствии (несоответствии) Конституции Российской Федерации, федеральным законам, учредительным актам и законам субъекта РФ нормативного правового акта, принятого законодательным органом власти субъекта РФ;

— принятие решения уполномоченным судом о подтверждении уклонения главы субъекта РФ или законодательного органа власти субъекта РФ от приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, учредительным актом и законом субъекта РФ принятого им нормативного правового акта.

В рамках установления конституционного правопорядка в целом судебные органы обеспечивают: защиту конституционного строя в России; осуществляют правосудие по делам о преступлениях и административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных формирований [5, с. 91—92].

Воплощением судебной власти является судебная практика, основанная на конституционных принципах и ценностях, которая обеспечивает реализацию в жизнь конституционных и законодательных предписаний, тем самым ориентируя законодателя на своевременную

разработку и корректировку нормативных предписаний, а правоприменителя на единообразное и квалифицированное применение законодательства.

Между тем именно судебная практика предопределяет место и роль Конституции в правовой системе России, которая закладывает необходимые конституционно-правовые основы для обеспечения конституционного правопорядка в целом. Следовательно, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, применяя, в той или иной мере непосредственно положения Конституции РФ способствуют обеспечению конституционного правопорядка. При этом, суды в основном (в $\frac{3}{4}$ случаев) ссылаются на нормы Конституции РФ одновременно с применением действующего законодательства, в подтверждение необходимости применения соответствующих законодательных положений [2, с. 45—46]. В остальных случаях суды принимают решения на основе норм Конституции РФ и, как правило, не обосновывают невозможность применения акта, исходя из обстоятельств конкретного дела, но аргументируют его применение общей, абстрактной неконституционностью [2, с. 50—51].

Особую роль в обеспечении конституционного правопорядка играет Конституционный Суд России, который призван защищать основы конституционного строя и обеспечивать верховенство и прямое действие Конституции Российской Федерации.

По результатам деятельности Конституционного Суда РФ можно судить о состоянии конституционного правопорядка. Например, количество признанных неконституционными норм и количество не исполненных решений Конституционного Суда Российской Федерации. Так, например, в период 2010—2014 гг. в 86 постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации содержалась резолюция о признании норм не соответствующими Конституции Российской Федерации и в 71 — о необходимости осуществления правового регулирования. По состоянию на 15.04.2015, по сведениям Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, федеральным законодателем не исполнено 36 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации о признании нормативных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации [6].

На уровне субъектов РФ конституционный контроль осуществляют кон-





ституционные (уставные) суды, которые интерпретируют положения учредительных актов субъектов РФ, проверяют конституционность (уставность) различных правовых актов, разрешают споры о компетенции между органами публичной власти, принимают решения, не подлежащие пересмотру другими органами государственной власти, включая Конституционный Суд России.

В связи с этим, возникает вопрос — не противоречит ли существование Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ принципу единства судебной системы? Конституционный Суд РФ представляет собой судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 1 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»). Занимая обособленное положение не только в судебной системе, но и в системе разделения властей, Конституционный Суд РФ не называется в конституционном законодательстве высшим судом и не является вышестоящим (инстанционным) судом для конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Поэтому вряд ли можно его обозначать высшим судом, в отличие от Верховного Суда РФ, который непосредственно признается высшим судебным органом как в Конституции РФ (ст. 126), так и в конституционном законодательстве (ст. 19 ФКЗ о судебной системе, ст. 2 ФКЗ о Верховном суде РФ). Однако это не свидетельствует о выведении его из единой судебной системы России или снижении значимости правового статуса Конституционного Суда РФ, что обусловлено спецификой его компетенции и особым положением в системе органов государственной власти России, участвующих в обеспечении конституционного порядка.

Особое положение Конституционного Суда РФ как конституционного органа государственной власти ставит его на одном уровне с другими федеральными органами государственной власти — Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ. Причем в силу того, что Конституционный Суд РФ вправе нуллифицировать принимаемые ими нормативные правовые акты, обоснованно подчеркивает Б. С. Эбзеев, он в некоторых отношениях становится выше этих федеральных органов власти. Поэтому следует различать конституционные характеристики Конституционного Суда РФ с институциональной и функцио-

нальной позиций. В первом случае Конституционный Суд можно определить как один из высших федеральных органов государственной власти, независимо и самостоятельно осуществляющий государственную власть наряду с другими высшими федеральными органами власти России. Во втором случае, с позиции функциональной характеристики, Конституционный Суд РФ представляет собой судебный орган, осуществляющий свою деятельность посредством конституционного судопроизводства [8, с. 24—25].

Развивая такой постулат, следует согласиться с Н. С. Бондарем в том, что Конституционный Суд РФ, обладая конституционными характеристиками высшего органа конституционного контроля в России, «больше чем суд», выполняет, по существу, *функции суда над властью* [3, с. 27—28]. Следовательно, занимая обособленное положение в системе разделения властей и являясь судебными органами конституционного контроля, конституционные (уставные) суды осуществляют конституционное правосудие в рамках единой судебной системы России, занимая в ней обособленное место [1, с. 45—47].

Другой вопрос — в какой мере судебные органы участвуют в формировании правовой основы обеспечения правопорядка? Для этого важно выявить соотношение Конституции РФ и международных документов, в частности, Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) в процессе установления конституционного правопорядка. В условиях интеграции в европейское правовое пространство важно обеспечить гармоничное, согласованное и единообразное их понимание и применение.

Одной из важнейших задач, подчеркнул Председатель Конституционного Суда России В. Д. Зорькин, является гармонизация России с общеевропейским правовым пространством и защита своей конституционной идентичности. Выявляя в числе опасных тенденций политизацию применения Конвенции и сползанию к «холодной войне», Валерий Дмитриевич определяет магистральную цель — сохранение взаимного доверия России и Европы и минимизация политических и правовых рисков [4, с. 10].

Одним из таких рисков является расхождение положений Конвенции и Конституции РФ и их истолкования Конституционным Судом РФ и Европейским судом (далее — ЕС).

В рассматриваемом контексте весьма значимо решение Конституционного Суда

РФ, который признавая взаимосвязанные положения действующего законодательства не противоречащими Конституции РФ, сформулировал следующие ключевые правовые позиции:

Во-первых, обязанность арбитражных судов и судов общей юрисдикции приостановить производство по делу и обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ при пересмотре вступившего в законную силу судебного акта по заявлению лица, по жалобе которого ЕС было принято постановление, констатирующее нарушение Конвенции положениями законодательства Российской Федерации, примененными в деле этого лица.

Во-вторых, возможность государственных органов, на которые возложено исполнение решений ЕС, если они пришли к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕС вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях Конвенции в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией России, обратиться в Конституционный Суд РФ для решения вопроса о возможности исполнения постановления ЕС и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения данной Конвенции. В случае если Конституционный Суд России придет к выводу, что постановление ЕС, поскольку оно основано на Конвенции в истолковании, противоречащем Конституции РФ, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению.

В-третьих, Президент России и Правительство РФ как субъекты обеспечения реализации международных договоров России, придя к аналогичному выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕС, правомочны обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании соответствующих положений Конституции РФ в целях устранения неопределенности в их понимании с учетом выявившегося противоречия и международных обязательств России применительно к возмож-

ности исполнения постановления ЕС и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения Конвенции.

В-четвертых, Суд не исключил правомочие федерального законодателя предусмотреть не противоречащий юридической природе Конституционного Суда РФ специальный правовой механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕС, в т. ч. в части мер общего характера [7].

Таким образом, Конституционный Суд России подтвердил приоритетность норм Конституции Российской Федерации, в случаях расхождения ее понимания с международными нормами, в частности, с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, возложив на себя «миссию» блокирования определенных решений ЕС.

На изложенном примере становится очевидным, что конституционно-правовое и международно-правовое регулирование обеспечения правопорядка должны осуществлять согласованно и гармонично, а случае их расхождения — приоритет отдается положениям Конституции РФ. Такой подход демонстрирует фундаментально-ценностное значение конституционных основ обеспечения правопорядка и показывает ключевую роль судебных органов, в первую очередь Конституционного Суда России, как в формировании конституционно-правовых основ, так и в непосредственном установлении и обеспечении конституционного правопорядка в целом.

Таким образом, деятельность судебных органов в системе обеспечения правопорядка весьма значима и многогранна. Функционируя в рамках своей компетенции, судебные органы, осуществляя правосудие и участвуя в формировании конституционно-правовой основы обеспечения правопорядка, консолидируются в достижении единой цели — укреплении конституционного правопорядка в Российской Федерации.

Литература

1. Безруков, А. В. Реформирование судебной власти в условиях разделения властей и обеспечения единства судебной системы России / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 2.
2. Белов, С. А. Непосредственное применение судами Конституции в Российской Федерации / С. А. Белов // Государство и право. — 2014. — № 1.
3. Бондарь, Н. С. Концепция «живого» судебного конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия /



- Н. С. Бондарь // Теория и практика российского конституционализма : сб. докладов науч. конф., посвященной 75-летию академика О. Е. Кутафина ; отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
4. Зорькин, В. Д. Россия и Страсбург / В. Д. Зорькин // Российская газета. — 2015. — 22 окт.
5. Кивич, Ю. В. Проблемы административно-правовой охраны отношений в сфере общественной безопасности и общественного порядка / Ю. В. Кивич // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 6.
6. Конституционный суд Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2014.aspx> (дата обращения 30 мая 2015 года).
7. По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», отдельных положений ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, УПК РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : Постановление Конституционного Суда России от 14 июля 2015 г. № 21-П // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 23 октября 2015 г.).
8. Эбзеев, Б. С. Конституционный Суд России: правовая природа и функции / Б. С. Эбзеев // Конституционное правосудие в Российской Федерации и Германии : материалы круглого стола 9—10 октября 2012 года / под общ. ред. В. И. Фадеева. — М., 2013.

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

BEZRUKOV Andrei Victorovich, doctoral candidate of the Chair of State and Law Disciplines, the Academy of Management of the Interior Ministry of Russia, Candidate of Law Sciences, Associate Professor. 125171 Moscow street. Zoe and Alexander Kosmodemyanskiy, 8. E-mail: abezrukov@bk.ru

For citation: **A. V. Bezrukov** The role of the judiciary in the system of ensuring constitutional order in Russia

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 94—98.



В. В. Кудинов

ЗАЩИТА И ОХРАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ: ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ОПЫТ РОССИИ И ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА)

V. V. Kudinov

PRIVACY AND PROTECTION OF THE STATE BORDER: ISSUES OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION (THE EXPERIENCE OF RUSSIA AND THE MEMBER STATES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION)

В статье рассмотрено правовое регулирование защиты и охраны государственной границы в государствах-членах Евразийского экономического союза (далее ЕАЭС). Выделены общие основы и отличительные особенности правового регулирования в сфере защиты государственных границ, закрепленные в конституциях и законах государств – членах ЕАЭС. Рассмотрены понятие «защита государственной границы», «охрана государственной границы», «государственная граница», выделены правовые основы защиты и охраны государственной границы, содержащиеся в конституциях, законах и правовых актах государств – участников ЕАЭС.

Ключевые слова: государство; Евразийский экономический союз; органы государственной власти; защита государственной границы; охрана государственной границы; безопасность; национальные интересы; пограничная безопасность; правовое регулирование.

The article deals with the legal regulation and protection of the state border protection in the member states of the Eurasian Economic Union (hereinafter the EAEC). Identify common framework and features of legal regulation in the sphere of protection of state borders, enshrined in the constitutions and laws of the Member States EAEC. Consider the concept of «protection of the state border», «protection of the state border», «state border», highlighted the legal framework for the protection and the protection of the state border, as contained in the Constitution, laws and legal acts of the States Parties to the EAEC.

Keywords: State; Eurasian Economic Union; government departments; protection of the state border; protection of the state border; security; national interests; border security; legal regulation.

Конституционная модель единства защиты суверенитета и целостности государства является основополагающим принципом обеспечения безопасности любого государства. Одним из институтов в системе конституционного права России является институт правового регулирования защиты и охраны государственной границы. Данный институт не является уникальным только для российского права, поскольку вопросы защиты и

охраны государственных границ актуальны для большинства стран мира. К числу конституционных норм, действующих в рамках данного института, относятся нормы, закрепляющие правовое регулирование отношений в сфере защиты и охраны государственной границы, на основании которых осуществляется проведение государственной политики в сфере обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации в целом, в том числе





обеспечивается защита интересов нашего государства в условиях ЕАЭС¹.

Обширный нормативный правовой материал, регулирующий проблемы защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности государства не подвергался системному изучению и анализу и не получил достаточно полного отражения в научных исследованиях, в научной литературе комплексное исследование понятий «защита Государственной границы Российской Федерации и охрана Государственной границы Российской Федерации» как объекта конституционно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности государства и как государства — участника Евразийского экономического союза ранее не проводилось.

Однако сегодня выявились проблемы правового регулирования вопросов обеспечения безопасности в данной сфере с учетом образования Евразийского экономического союза, роста напряженности во взаимоотношениях со странами Европейского Союза и США. В государствоведении, политологии неоднократно высказывались различные мнения о целесообразности совершенствования законодательства в сфере защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, развитии нормативного правового регулирования в данной сфере в условиях Евразийского экономического союза.

Защита Государственной границы Российской Федерации является частью системы обеспечения безопасности государства и реализации государственной пограничной политики по обеспечению жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве [5; 6; 10; 12].

Правовая основа защиты государственной границы России содержится,

¹ См. напр.: Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.); Договор о сотрудничестве в охране внешних границ государств-членов Евразийского экономического сообщества от 21 февраля 2003 года.; Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств-участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года; Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 55 «Об Основах пограничной политики государств-членов Евразийского экономического сообщества»; Решение Межгосударственного Совета ЕвразЭС от 27 ноября 2009 г. № 444 «О Положении об основных принципах, направлениях и формах сотрудничества государств — членов Евразийского экономического сообщества по поддержанию режима внешних границ» (г. Минск).

прежде всего, в Конституции Российской Федерации. Конституционная модель единства защиты суверенитета, независимости и целостности государства, закрепленная в ст. 4 Конституции России, является основополагающим принципом обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве, составной частью которой является защита государственной границы. Согласно пункту «н» статьи 71 Конституции России в ведении Российской Федерации находятся государственная граница, территориальное море, воздушное пространство, исключительная экономическая зона и континентальный шельф. Принятые Государственной Думой Российской Федерации федеральные законы по вопросам статуса и защиты государственной границы подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации Российской Федерации (п. «д» ст. 106 Конституции России). Статья 78 Конституции России закрепляет право федеральных органов исполнительной власти для осуществления своих полномочий создавать территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц [5; 6; 10; 12]. В исключительном ведении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации находится рассмотрение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами России. На основе данной конституционной нормы принимались решения об использовании пограничных органов ФСБ России в защите границ Содружества независимых государств (Армения, Таджикистан, Киргизия, Белоруссия, Казахстан).

Важное значение имеет конституционное положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы [5; 6; 10; 12]. Источниками конституционного права являются те международные договоры, соглашения, меморандумы, которые признает и в которых участвует Россия. Например, Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.; Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 55 «Об Основах пограничной политики государств — членов Евразийского экономического сообщества»; Решение Межгосударственного Совета ЕвразЭС от 27 ноября 2009 г. № 444 «О Положении об основных принципах, направлениях и формах сотрудничества государств — членов Евразийского эко-

номического сообщества по поддержанию режима внешних границ».

Правовое регулирование защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации в сфере безопасности государства закреплено в федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных правовых актах Российской Федерации. Практическим развитием закрепленных в Конституции России конституционных правовых основ защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации в сфере безопасности государства являются положения Федерального закона «О федеральной службе безопасности» и Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».

В Федеральном законе от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» закреплено, что федеральная служба безопасности — это единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации. Одним из направлений деятельности органов федеральной службы безопасности является пограничная деятельность, которая заключается в: защите и охране Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима; защите и охране экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также в охране за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации [5; 6; 10; 12].

Статья 3 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» устанавливают соотношение понятий «защита» и «охрана», их взаимосвязь и взаимообусловленность применительно к исследуемому правовому явлению. Понятие «охрана государственной границы» [5; 6; 10; 12] исследовалась некоторыми учеными, в то время как понятие «защита Государственной границы Российской Федерации» как объект конституционно-правового регу-

лирования в сфере обеспечения безопасности государства остается наименее изученным.

По мнению автора, защита Государственной границы Российской Федерации в системе обеспечения безопасности Российской Федерации выступает как функция выявления и предупреждения проявления угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Российское законодательство определяет меры по защите государственной границы, наиболее важными из которых являются правовые гарантии, суть которых заключается в совокупности правовых норм, регулирующих деятельность на границе, устанавливающих механизмы их реализации. Защита Государственной границы Российской Федерации является одной из наиболее важных составляющих в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации, в которой непосредственное участие принимают федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Граждане участвуют в защите государственной границы на добровольных началах в пределах приграничной территории в составе общественных объединений, добровольных народных дружин, в качестве внештатных сотрудников пограничных органов и в иных формах. Порядок их привлечения к защите Государственной границы определяется Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем правовое регулирование защиты и охраны государственной границы имеет свои особенности и закреплено в конституциях и законах в государствах-участниках ЕАЭС по-разному. В состав ЕАЭС входят Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация и Республика Армения¹.

¹ См. напр.: Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.); Договор о сотрудничестве в охране внешних границ государств-членов Евразийского экономического сообщества от 21 февраля 2003 года.; Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств-участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года; Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 55 «Об основах пограничной политики государств-членов Евразийского экономического сообщества»; Решение Межгосударственного Совета ЕвразЭС от 27 ноября 2009 г. № 444 «О Положении об основных принципах, направлениях и формах сотрудничества государств — членов Евразийского экономического сообщества по поддержанию режима внешних границ» (г. Минск).





Как следует из Конституции Республики Беларусь, территория республики едина и неотчуждаема. Беларусь в своей внешней политике исходит из принципов равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ [3; 8; 13—15]. Приоритетными задачами являются защита государственного суверенитета и политической независимости, обеспечение территориальной целостности и неприкосновенности границ государства.

Законодательство Республики Беларусь о государственной границе основывается на Конституции Республики Беларусь и состоит из законов, иных нормативных правовых актов республики, а также международных договоров Республики Беларусь. При этом если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законах и иных правовых актах республики, то применяются правила международного договора.

К пограничному пространству Республики Беларусь относятся государственная граница, приграничная территория, воздушное пространство республики над ними, а также другие территории, в пределах которых осуществляется деятельность уполномоченных государственных органов (должностных лиц), направленная на обеспечение пограничной безопасности. Основными задачами органов пограничной службы Республики Беларусь являются: участие в проведении государственной пограничной политики; обеспечение пограничной безопасности; охрана Государственной границы Республики Беларусь [3; 8; 13—15].

Интерес в плане сравнительного изучения представляет Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь» в котором пограничная безопасность определяется как составная часть национальной безопасности Республики Беларусь, представляющая собой состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства на Государственной границе и в пограничном пространстве, обеспечиваемое в соответствии с законами и иными актами законодательства Республики Беларусь, в том числе путем осуществления охраны Государственной границы, функционирования пунктов пропуска через Государственную границу, предупреждения и пресечения правонарушений на приграничной территории [3; 8; 13—15].

Охрана государственной границы осуществляется органами пограничной службы республики, а в воздушном пространстве — Вооруженными силами Республики Беларусь в пределах приграничной территории, а при необходимости, в случаях, определенных законодательством Республики Беларусь, и за ее пределами, а также осуществляется другими войсками и воинскими формированиями, таможенными органами, органами внутренних дел в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь. Порядок осуществления охраны государственной границы определяется Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь. В воздушном пространстве порядок охраны государственной границы определяется и осуществляется Министерством обороны Республики Беларусь. Как отметил Президент Республики Беларусь, пограничная безопасность находится в числе важнейших вопросов государственной политики. При этом «выстраивая отношения, как с Востоком, так и с Западом, мы должны понимать, что национальные интересы — это наше кровное дело и святая обязанность» [3; 8; 13—15]. Особенностью правового регулирования является отсутствие в законодательстве Республики Беларусь понятия «защита государственной границы».

Законодательство Республики Казахстан о государственной границе основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из законов и иных нормативных правовых актов республики. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законами и иными нормативными правовыми актами, то применяются правила международного договора [1; 4; 9].

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан суверенитет республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и не отчуждаемость своей территории.

Пограничная безопасность является составной частью национальной безопасности Республики Казахстан и определяется как состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве. Защита и охрана государственной границы и пограничного пространства Республики Казахстан является неотъемлемой частью государственной системы обеспечения национальной без-

опасности страны. К пограничному пространству Республики Казахстан отнесены государственная граница и примыкающая к ней территория Республики Казахстан до внешних пределов пограничной зоны с имеющимися территориальными водами (морем) и внутренними водами Республики Казахстан, а также территории пунктов пропуска через государственную границу, континентальный шельф и воздушное пространство над ними, в пределах которых уполномоченными органами осуществляется пограничная деятельность [1; 4; 9].

Защита государственной границы заключается в обеспечении национальной безопасности Республики Казахстан в пограничном пространстве и осуществляется Правительством Республики Казахстан и уполномоченными органами путем принятия ими в пределах своей компетенции политических, правовых, организационных, экономических, пограничных, военных и иных мер. В защите Государственной границы могут принимать участие граждане и организации Республики Казахстан. Охрана государственной границы на суше, в территориальных водах (море) и внутренних водах (в том числе в подводной среде) осуществляется Пограничной службой Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, в воздушном пространстве — Вооруженными силами Республики Казахстан.

Положение о Пограничной службе Комитета национальной безопасности Республики Казахстан гласит, что «Пограничная служба осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан, иными нормативными правовыми актами, а также настоящим Положением» [1; 4; 9].

В Концепции охраны Государственной границы Пограничной службой Комитета национальной безопасности Республики Казахстан уточняется, что пограничная служба в своей деятельности руководствуется Конституцией и законодательными актами Республики Казахстан, актами Президента, Правительства Республики Казахстан, международными договорами, а также нормативными правовыми актами Комитета национальной безопасности Республики Казахстан. Особенностью законодательства Республики Казахстан является неурегулированность в Конституции республики вопросов защиты и охраны государственной границы.

Согласно Конституции Республики Ар-

мения безопасность, защиту и территориальную целостность республики и неприкосновенность ее границ обеспечиваются Вооруженные Силы Республики Армения. Ратификации Национальным Собранием Армении подлежат международные договоры, которые предусматривают изменения государственной границы [2; 7; 11]. Законодательство Республики Армения о государственной границе состоит из Конституции Республики Армения, международных договоров Республики Армения, законов и правовых актов. Полномочия органов государственного управления в сфере охраны государственной границы устанавливаются законами и иными правовыми актами Республики Армения.

Охрана государственной границы на суше, в пограничных водах осуществляется пограничными войсками, а в воздушном пространстве Войсками противовоздушной обороны Республики Армения. Пограничные войска Республики Армения призваны охранять государственную границу республики, обеспечивать на границе безопасность и независимость Республики Армения, осуществлять пограничный контроль в пунктах пропуска через границу, осуществлять режим государственной границы и пограничный режим. При военном положении пограничные войска могут привлекаться к осуществлению обороны Республики Армения [2; 7; 11]. Войска противовоздушной обороны при осуществлении охраны государственной границы руководствуются законом, международными договорами и иными правовыми актами Республики Армения. Республика Армения в сфере охраны государственной границы сотрудничает с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Республики Армения. Особенностью законодательства Республики Армения является отсутствие в законодательстве республики понятия «защита государственной границы» и возложение на Вооруженные силы республики вопросов защиты и неприкосновенности ее границ.

Правовое регулирование защиты и охраны государственной границы было закреплено в международных правовых актах. Например, Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 55 «Об Основах пограничной политики государств-членов Евразийского экономического сообщества»; Решение Межгосударственного Совета ЕвразЭС от 27 ноября 2009 г. № 444 «О Положении об основных принципах, направлениях и формах сотрудничества государств —





членов Евразийского экономического сообщества по поддержанию режима внешних границ».

Деятельность Евразийского экономического сообщества (далее — ЕврАзЭС), прекращена с 1 января 2015 года, в настоящее время действует Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

Как следует из положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года ранее заключенные международные договоры продолжают действовать между государствами-членами ЕАЭС и применяются в части, не противоречащей данному Договору. Государства-члены ЕАЭС осуществляют скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных договором и международными договорами в рамках союза¹.

Данные изменения привели к возникновению определенной проблемы правового регулирования, так как в состав ЕврАзЭС входили Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, а в состав ЕАЭС входят Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация и Республика Армения. Поэтому возникают две проблемы. Во-первых, какова в настоящее время юридическая сила международных договоров с Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан, которые ранее входили в состав ЕврАзЭС, но государствами-членами ЕАЭС в настоящее время не являются (присоединение

¹ См. напр.: Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.); Договор о сотрудничестве в охране внешних границ государств-членов Евразийского экономического сообщества от 21 февраля 2003 года.; Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств-участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года; Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 55 «Об Основах пограничной политики государств-членов Евразийского экономического сообщества»; Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 444 «О Положении об основных принципах, направлениях и формах сотрудничества государств — членов Евразийского экономического сообщества по поддержанию режима внешних границ» (г. Минск).

к ЕАЭС Кыргызской Республики планируется в 2015 году). Во-вторых, Республика Армения, являющаяся государством-членом ЕАЭС, не входила ранее в состав ЕврАзЭС и соответствующих договоров не заключала.

Поэтому необходима дальнейшая научная разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере защиты и охраны государственной границы, которые отражали бы современные правовые и социально-политические реалии (например, Концепции обеспечения интересов государств Евразийского экономического союза в пограничной сфере), так как от правового регулирования в данной сфере зависят: во-первых выявление, локализация и ликвидация внутренних и внешних угроз безопасности Российской Федерации; во-вторых состояние правового обеспечения безопасности России и защита ее интересов в пограничной сфере в условиях функционирования Евразийского экономического союза; в-третьих унификация национальных правовых систем и совершенствование законодательства государств — участников ЕАЭС в сфере обеспечения пограничной безопасности.

С учетом изложенного защита и охрана государственной границы являются частью системы обеспечения безопасности государств — участников ЕАЭС и реализации государственной пограничной политики по обеспечению жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве. Правовое регулирование защиты и охраны государственной границы государств-участников ЕАЭС закреплено в конституциях, осуществляется на уровне законов и детализируется на уровне подзаконных нормативных правовых актов. Общим является конституционная модель единства защиты суверенитета и территориальной целостности государства, неприкосновенность государственных границ. Вместе с тем вопросы изменения государственных границ, полномочия органов законодательной и исполнительной власти, понятие защиты и охраны государственной границы различны.

Литература

1. Вопросы Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан от 10 декабря 1999 года № 282 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.11.2014 г.)
2. Конституция Республики Армения [По состоянию на 10.03.14.].
3. Конституция Республики Беларусь [По состоянию на 10.03.14.].

4. Конституция Республики Казахстан [По состоянию на 10.03.14].
5. Конституция Российской Федерации [По состоянию на 10.03.14].
6. Концепция формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере: утв. решением Государственной пограничной комиссии от 28 января 2005 г. — М., 2005.
7. О государственной границе : Закон Республики Армения от 17 декабря 2001 года № ЗР-265 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20 октября 2003 года).
8. О Государственной границе Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 419-З (в ред. Закона Республики Беларусь от 10.01.2015 № 242-З);
9. О Государственной границе Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.01.2015 г.) // ИС Параграф. — URL: [www http://online.zakon.kz](http://online.zakon.kz);
10. О Государственной границе Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 // Рос. газ. 1993. № 84. 04 мая. [По состоянию на 25.12.14.];
11. О Пограничных войсках : Закон Республики Армения от 20.11.2001 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.04.2003г.). — URL: <http://www.odkbarmenia.am/index.php/ru/document/database/22-zakon-respubliki-armeniya-o-borbe-s-terrorizmom-ot-22-marta-2005-goda>.
12. О федеральной службе безопасности : федер. закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269 [По состоянию на 25.12.14.];
13. Об органах Пограничной службы Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 11 ноября 2008 г. № 454-З (в ред. Закона Республики Беларусь от 10.01.2015 № 242-З);
14. Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 3 января 2002 года №74-З (В редакции Закона Республики Беларусь от 12.12.2013 г. №83-З);
15. Президент Республики Беларусь : официальный интернет-портал. — URL: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/utverzhdeno-reshenie-na-oxranu-gosudarstvennoj-granitsy-10673/ © 2015, Пресс-служба Президента Республики Беларусь.

КУДИНОВ Владимир Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин юридического факультета, Курганский государственный университет. 640669, г. Курган, ул. Бурова-Петрова, д. 95/1, корп. 7. E-mail: kudinov45@mail.ru

KUDINOV Vladimir Vladimirovich, Cand. Sc. Law, associate professor of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Faculty of Law of Kurgan State University. Campus building No.7, 95/1, Burova-Petrova Str., Kurgan, 640669. E-mail: kudinov45@mail.ru

For citation: **V. V. Kudinov** Privacy and protection of the state border: issues of constitutional and legal regulation (the experience of Russia and the member states of the Eurasian Economic Union)

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 99—105.



К. С. Петров

О РАЗГРАНИЧЕНИИ ЮРИДИЧЕСКИХ СОСТАВОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НАРУШЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ

K. S. Petrov

ABOUT DEMARCATING LEGAL STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE OFFENSES AND CRIMES RELATED TO VIOLATION OF THE RUSSIAN LEGISLATION ON STATE SECRETS

Статья посвящена осмыслению разграничения юридических составов преступлений и административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации о государственной тайне. Проведено сравнение административных правонарушений и преступлений, связанных с нарушением законодательства в этой области по признакам объективных и субъективных элементов, образующих юридический состав: объекту, объективной стороне, субъекту и субъективной стороне. Рассмотрены общий, родовый, непосредственный объекты, наиболее значимые признаки объективной стороны, проведено разграничение по признаку виновности, а также видам субъектов рассматриваемых административных правонарушений и преступлений.

Ключевые слова: государственная тайна; юридическая ответственность за нарушение законодательства о государственной тайне; административная ответственность за нарушение законодательства о государственной тайне; уголовная ответственность за нарушение законодательства о государственной тайне; юридический состав административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации о государственной тайне; юридический состав преступлений, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации о государственной тайне; разграничение юридических составов административных правонарушений и преступлений, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

The paper considers the legal delimitation of crimes and administrative offenses related to the violation of the Russian legislation on state secrets. The comparison of administrative offenses and crimes related to violation of the law in this area on the basis of objective and subjective elements that form the legal structure: the object, the objective side, the subject and the subjective side. A general, generic, direct objects, the most significant signs of the objective side, held the distinction on the basis of guilt, as well as the types of entities for administrative offenses and crimes.

Keywords: state secret; the legal responsibility for violation of legislation on state secrets; administrative responsibility for violation of legislation on state secrets; criminal liability for violation of the law on state secrets; the legal structure of administrative offenses related to the violation of the Russian legislation on state secrets; the legal structure of crimes related to violation of the law of the Russian Federation On State Secrets; delineation of the legal structure of administrative offenses and crimes related to violation of the Russian legislation on state secrets.



Юридическая ответственность за нарушение установленных правил играет важную роль в обеспечении реализации правовых норм в той или иной области. Реализация установленных правил в области обращения сведений, составляющих государственную тайну, в значительной степени зависит от своевременного выявления правонарушений в этой области, а также законного и обоснованного применения мер юридической ответственности к лицам, совершившим эти правонарушения. В соответствии с законодательством за нарушение установленных правил в области обращения сведений, составляющих государственную тайну, могут наступать различные виды юридической ответственности [9, ст. 26]. В связи с этим большое значение имеет правильная квалификация правонарушений в этой области. Вместе с тем она связана с целым рядом проблем, значительная часть которых обусловлена необходимостью разграничения административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о государственной тайне, что требует детального анализа конкретных составов преступлений и административных правонарушений в этой сфере, изучения их объективных и субъективных признаков.

В настоящее время уголовная ответственность за преступления, связанные с нарушением установленных правил в сфере защиты государственной тайны, установлена Уголовным кодексом Российской Федерации [15], а административная — Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [4]. Так ст. 275 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за государственную измену, 276 — за шпионаж, 283 — за разглашение государственной тайны, 283¹ — за незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну, 284 — за утрату документов, содержащих государственную тайну. В свою очередь административная ответственность за нарушение законодательства о государственной тайне установлена ч. 3, 4 и 7 ст. 13.12 КоАП РФ «Нарушение правил защиты информации», а также ч. 2 ст. 13.13 КоАП РФ «Незаконная деятельность в области защиты информации».

Остановимся подробнее на анализе юридических составов указанных административных правонарушений и преступлений.

Как известно, юридический состав правонарушения образуют как объективные, так и субъективные признаки:

объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

В качестве объекта правонарушения выступают общественные отношения, которым причиняется вред или создается угроза причинения вреда. По степени конкретизации наиболее часто разграничивают общий, родовой и непосредственный объект.

Общий объект правонарушения представляет собой группу однородных общественных отношений, которые охраняются посредством того или иного вида юридической ответственности. В соответствии с этим общим объектом преступления выступает вся совокупность общественных отношений, охраняемых посредством уголовной ответственности, а общим объектом административного правонарушения — совокупность общественных отношений, охраняемых посредством административной ответственности. Посредством как административной, так и уголовной ответственности охраняются от нарушения нормы различных отраслей права: конституционного, трудового, финансового, земельного, гражданского и др. Вместе с тем, между общими объектами преступления и административного правонарушения имеется существенная разница в содержательном плане. Кроме того, если уголовная ответственность выполняет охранительные функции применительно к нормам не уголовного, а иных отраслей права, то административная ответственность призвана охранять от нарушения не только нормы иных отраслей права, но и нормы административного права. Более того, большая часть административных правонарушений, посягающих на правоотношения, регулируемые нормами других отраслей права, так или иначе, связана со сферой государственного управления, урегулированной нормами административного права.

Родовой объект правонарушения представляет собой группу качественно обособленных, выделяющихся в общем объекте правонарушения, однородных общественных отношений. Родовые объекты преступлений и административных правонарушений опосредованы путем установления задач Уголовного кодекса Российской Федерации и законодательства об административных правонарушениях в ст. 2 УК РФ и 1.2 КоАП РФ соответственно. Этот вид объекта положен в основу построения большей части глав особенной части УК РФ и КоАП РФ. Так в ст. 1.2 КоАП РФ определены следующие задачи законодательства об административных правонарушениях: защита





личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений. В соответствии с этим в особенной части КоАП РФ имеются главы: 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», 6 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность», 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности», 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования», 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг», 17 «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти», 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». Остальные главы особенной части КоАП РФ построены преимущественно по отраслевому признаку — в них содержатся запреты отраслевого характера. Например, в главе 9 «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике» установлены запреты в промышленности, строительстве и энергетике, а в главе 11 «Административные правонарушения на транспорте» — на транспорте.

В соответствии с этим в качестве родового объекта рассматриваемых нами административных правонарушений выступают общественные отношения в области связи и информации.

В отношении родового объекта интересующих нас преступлений в литературе нет единства мнения. С позиций большинства авторов в этом качестве выступают общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование государственной власти России. Вместе с тем, отдельные авторы его сужают до общественных отношений, обеспечивающих незыблемость основ конституционного строя и безопасность государства [12, с. 553—554]. А по мне-

нию С. В. Дьякова, в качестве родового объекта данных преступлений следует рассматривать «безопасность государства как состояние стабильности, прочности и защищенности личности, общества и конституционного строя в целом от тех источников опасности, которые реально имеются в современных условиях формирования в России нового общественно-экономического строя» [3, с. 25]. По нашему мнению, с двумя последними подходами нельзя согласиться, так как, исходя из задач Уголовного кодекса Российской Федерации, по признаку родового объекта преступления сгруппированы в разделы УК РФ. В соответствии с этим в качестве родового объекта интересующих нас преступлений выступают общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование государственной власти Российской Федерации. В свою очередь, общественные отношения, обеспечивающие незыблемость основ конституционного строя и безопасность государства, являются составной частью указанных отношений и образуют более узкую однородную группу общественных отношений, которую в теории уголовного права обычно именуют видовым объектом.

Непосредственный объект правонарушения представляет собой конкретные общественные отношения, которые подверглись посягательству со стороны правонарушителя. У каждого конкретного преступления и административного правонарушения непосредственный объект свой. Поэтому нельзя согласиться с мнением С.В. Дьякова, в соответствии с которым непосредственным объектом рассматриваемых нами преступлений является внешняя безопасность государства [3, с. 31]. Как представляется можно лишь говорить о том, что непосредственные объекты рассматриваемых преступлений являются составной частью общественных отношений связанных с обеспечением внешней безопасности государства. В то же время, можно сделать вывод о том, что непосредственные объекты анализируемых нами преступлений и административных правонарушений, так или иначе связаны с общественными отношениями, которые складываются в связи с защитой информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну.

Объективная сторона представляет собой совокупность установленных нормами права признаков, которые характеризуют проявление проступка во вне. Важнейшим из этих признаков является

само деяние, которое может выражаться в форме действия или бездействия.

Объективная сторона преступлений, связанных с нарушением установленных правил в сфере защиты государственной тайны, может заключаться в том, что:

а) При государственной измене осуществляется выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну (ст. 275 УК РФ).

б) В случае шпионажа происходит передача, сбор, похищение или хранение в целях передачи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну (ст. 275, 276 УК РФ).

в) Осуществляется разглашение сведений, составляющих государственную тайну, если эти сведения стали достоянием других лиц, при отсутствии признаков государственной измены и шпионажа (ст. 283 УК РФ).

г) Происходит получение сведений, составляющих государственную тайну, путем похищения, обмана, шантажа, принуждения, угрозы применения насилия либо иным незаконным способом при отсутствии признаков государственной измены и шпионажа (ст. 283¹ УК РФ).

д) Совершается нарушение установленных правил обращения с содержащими государственную тайну документами, а равно с предметами, сведения о которых составляют государственную тайну, которое влечет по неосторожности их утрату и наступление тяжких последствий (ст. 284 УК РФ).

Как правило, такие преступления совершаются посредством действия (государственная измена, шпионаж, незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну, могут совершаться только в форме действия — ст. 275, 276, 283¹ УК РФ), и лишь в некоторых случаях, например, в случае разглашения государственной тайны, либо нарушения установленных правил обращения с содержащими государственную тайну документами, повлекшими их утрату (ст. 283 и 284 УК РФ) они могут находить выражение в форме бездействия.

В свою очередь, объективная сторона анализируемых нами административных правонарушений состоит в том, что виновный:

а) Нарушает условия, предусмотренные выданной ему лицензией на проведение работ, связанных с использованием и защитой информации, составляющей го-

сударственную тайну, созданием средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну, осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите информации, составляющей государственную тайну (ч. 3 ст. 13.12 КоАП РФ).

б) Использует несертифицированные средства, предназначенные для защиты информации, составляющей государственную тайну (ч. 4 ст. 13.12 КоАП РФ).

в) Нарушает иные требования, установленные законодательством о защите информации, составляющей государственную тайну, если такие действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 7 ст. 13.12 КоАП РФ).

г) Осуществляет деятельность, связанную с использованием и защитой информации, составляющей государственную тайну, созданием средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну, осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите информации, составляющей государственную тайну, без соответствующей лицензии, либо с просроченной лицензией (ч. 2 ст. 13.13 КоАП РФ).

Данные правонарушения могут быть совершены как в форме действия (административные правонарушения, предусмотренные ч. 4 ст. 13.12 и ч. 2 ст. 13.13 КоАП РФ — только в форме действия), так и путем бездействия (например, когда не соблюдаются условия лицензирования).

Объективная сторона характеризуется также признаком общественной вредности, которая применительно к преступлениям находит выражение в общественной опасности, а также признаками противоправности и наказуемости.

С позиции теории государства и права в самом общем виде противоправность означает, что действие или бездействие нарушает установленные нормы права. При этом должна быть нарушена конкретная норма конкретного нормативного акта. Суть противоправности состоит в том, что лицо совершает действие, которое запрещено нормой права, или не совершает действия, предписанного ею.

Рассматриваемые нами преступления и административные правонарушения различаются по характеру их противоправности. Применительно к уголовной ответственности под противоправностью обычно понимают запрещенность нормой уголовного права совершения преступного деяния [2, с. 178]. При этом такие нормы могут содержаться толь-





ко в УК РФ. Вместе с тем в литературе встречается и иная точка зрения о том, что противоправность означает, что преступление противоречит правовой норме, нарушение которой карается уголовным законом [11, с. 135]. В свою очередь, все административные правонарушения характеризуются не уголовной, а административной противоправностью. Она заключается в том, что физическое или юридическое лицо своим действием или бездействием нарушает норму Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

Наказуемость означает, что за совершение правонарушения установлено наказание. При этом не имеет значения, было оно применено за совершение правонарушения или нет. Принципиальное значение имеет наличие санкции, поскольку в некоторых случаях лицо может быть освобождено от наказания.

При этом интересующие нас преступления и административные правонарушения различаются по характеру юридических последствий за их совершение. За совершение административных правонарушений предусмотрено административное наказание, которое в соответствии со ст. 3.1. КоАП РФ является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения. В свою очередь совершение преступления влечет за собой уголовное наказание, то есть в соответствии со статьей 43 УК РФ — меру государственного принуждения, назначаемую по приговору суда. Виды административных наказаний установлены ст. 3.2. КоАП РФ, а уголовных наказаний — ст. 44 УК РФ. Некоторые из них (штраф — административный штраф, обязательные работы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью — дисквалификация и т. д.) по своему содержанию имеют сходный характер. Вместе с тем принципиальное значение имеет тот факт, что поскольку мы имеем дело с разными видами юридической ответственности, реакция государства находит выражение в различных видах мер государственного принуждения. По общему правилу уголовное наказание представляет собой наиболее суровую меру государственного принуждения, поэтому наказание, применяемое к лицу, признанному виновным в совершении преступления, является более строгим, чем административное наказание, в том числе и применительно к наказаниям, которые близки по содержанию.

Еще одно отличие преступления от административного правонарушения состоит в порядке реализации санкций за их совершение: решение о применении к лицу уголовного наказания может быть принято только судом, в то время как административные наказания очень часто назначаются во внесудебном порядке. Помимо судей, правом принимать решение о назначении административного наказания уполномочен широкий круг органов и должностных лиц.

Также следует отметить, что лицо, осужденное за совершение преступления, со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу считается до момента ее погашения или снятия. Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

Анализ мер административной ответственности, предусмотренных за интересующие нас административные правонарушения, свидетельствует о возможности наложения либо только административного штрафа — по ч. 3 и 7 ст. 13.12 КоАП РФ, либо одновременного назначения основного наказания в виде административного штрафа, и дополнительного — в виде конфискации средств защиты информации. При этом, штраф может быть наложен как судьей, так и органом, осуществляющим государственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны, а конфискация — только судьей [1; 5].

Анализ мер уголовной ответственности, предусмотренных за рассматриваемые нами преступления, показывает, что здесь спектр мер ответственности, которые могут применяться, значительно шире. При этом наиболее распространенной мерой является лишение свободы, — оно может применяться в отношении лиц, совершивших любое из рассматриваемых нами преступлений. Помимо этого, в качестве альтернативной основной санкции могут применяться арест (ч. 1 ст. 283, ст. 284 УК РФ), ограничение свободы (ст. 284 УК РФ). В качестве дополнительных наказаний могут применяться штраф (ст. 275 УК РФ), лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ч. 1 и 2 ст. 283, ст. 284 УК РФ), ограничение свободы (ст. 275 УК РФ).

С точки зрения объективной стороны немаловажное значение имеет также деяние преступлений и административных правонарушений на правонарушения, имеющие формальный и материальный состав. Формальными считаются такие составы, объективная сторона которых характеризуется только одним обязательным признаком — деянием, а материальными — объективная сторона которых в качестве обязательного признака содержит наличие вредных последствий.

Разграничение составов преступлений и административных правонарушений на формальные и материальные связано с определением момента их окончания: правонарушения, имеющие формальный состав, считаются оконченными с момента их совершения, а правонарушения, имеющие материальный состав, — с момента наступления вредных последствий. В этой связи для правонарушений с материальным составом необходимо наличие причинно-следственной связи между противоправным деянием и этими последствиями.

Преступления, связанные с нарушением установленных правил в сфере защиты государственной тайны, могут иметь как формальный, так и материальный состав. Что касается административных правонарушений в данной области, — все они имеют формальный состав.

К числу дополнительных квалифицирующих признаков объективной стороны могут относиться также: место, время, способ совершения деяния и другие признаки, поскольку в ряде случаев они характеризуют деяние и степень его общественной вредности. Применительно к интересующим нас преступлениям и административным правонарушениям конкретные составы предусматривают в ряде случаев указание на способ совершения противоправного деяния. Так ст. 283¹ УК РФ предусматривает получение сведений, составляющих государственную тайну, путем похищения, обмана, шантажа, принуждения, угрозы применения насилия либо иным незаконным способом. Часть 2 ст. 13.13 КоАП РФ предусматривает осуществление деятельности в области защиты информации без соответствующей лицензии, либо с просроченной лицензией. В то же время даже при отсутствии признаков места, времени, способа совершения и др. при конкретизации в законе того или иного правонарушения они должны приниматься во внимание при назначении наказания. Об этом косвенно свидетельствуют положения законодательства. Так, п. 1

ч. 1 ст. 73 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ [14] устанавливает, что при производстве по уголовному делу в числе прочего подлежит доказыванию событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления). Применительно к административной ответственности ст. 4.3 КоАП РФ «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность» в ч. 1 также содержит прямое указание на такие обстоятельства: п. 4 — на способ совершения — группой лиц, а п. 5 — на место совершения — в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах.

Субъект правонарушения — это лицо, которое совершило правонарушение и в связи с этим подлежит юридической ответственности. Для признания лица в качестве субъекта правонарушения необходимым условием является наличие у него деликтоспособности, то есть способности нести ответственность за содеянное.

Субъектом анализируемых нами преступлений могут быть только вменяемые, достигшие возраста 16 лет граждане. При этом субъектом государственной измены может быть только гражданин Российской Федерации, а субъектом шпионажа — только иностранный гражданин, либо лицо без гражданства. Вместе с тем соучастниками данных преступлений могут выступать и другие лица, в независимости от их гражданства.

Выдача (ст. 275 УК РФ), разглашение государственной тайны (ст. 283 УК РФ) и утрата документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ), могут быть совершены только специальным субъектом. В первом и втором случае — лицом, которому государственная тайна была доверена или стала известна по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а в третьем случае — лицом, имеющим допуск к государственной тайне.

Характерная особенность административной ответственности состоит в том, что в качестве ее субъектов могут выступать не только физические лица (граждане и должностные лица), но и юридические лица. Применительно к анализируемым нами административным правонарушениям субъектами могут быть все три их вида: граждане, должностные лица и юридические лица. Все они по сути выступают в качестве специального субъекта административной ответственности.





Физические лица, как субъекты административного правонарушения, должны быть вменяемыми, достигшими к моменту совершения административного правонарушения шестнадцати лет. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних [6].

В интересующей нас области общественных отношений физические лица могут выступать в качестве субъектов административных правонарушений только по ч. 7 ст. 13.12 КоАП РФ. Причем, хотя это прямо и не указано в КоАП РФ, исходя из содержания этой статьи однозначно следует, что, по сути, в ней идет речь о наличии специального субъекта административной ответственности — физического лица, которое имеет доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, и взяло на себя обязательство перед государством по их нераспространению.

Должностные лица также относятся к специальным субъектам административной ответственности [4, статья 2.4].

Следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 26 Закона РФ «О государственной тайне» в отношении должностных лиц и граждан, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации о государственной тайне, может наступать также еще и дисциплинарная ответственность. Меры этой ответственности устанавливаются Трудовым кодексом Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ [13], федеральными законами от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [8], от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [7], от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10] и другими нормативными правовыми актами, составляющими правовую основу государственной службы в Российской Федерации, а также определяющими правовой статус должностных лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов федерации. При этом нужно особо под-

черкнуть, что в соответствии с установленным в настоящее время порядком военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и другие лица, на которых распространяются положения ст. 2.5 КоАП РФ, за совершение административных правонарушений в области защиты государственной тайны должны нести дисциплинарную ответственность.

Что касается юридических лиц, следует иметь в виду, что в этом качестве выступают предприятия, учреждения, организации, которые осуществляют работы со сведениями, составляющими государственную тайну. Таким образом, они также выступают в качестве специального субъекта административной ответственности.

Субъективная сторона характеризует отношение правонарушителя к совершаемому деянию, за которое предусмотрена ответственность и к его последствиям. Центральное место в субъективной стороне занимает вина, поскольку как административная, так и уголовная ответственность может наступать только за виновно совершенное деяние.

В уголовном праве субъективная сторона находит выражение в психическом отношении. В соответствии со ст. 24 УК РФ виновным в преступлении признается лицо, совершившее деяние умышленно или по неосторожности. При этом УК РФ четко разграничивает умысел на прямой и косвенный, а неосторожность на легкомыслие и небрежность. КоАП РФ определяет формы вины аналогично УК РФ. Однако, в отличие от УК РФ, в КоАП РФ нет деления умысла на прямой и косвенный, а неосторожности на легкомыслие и небрежность. В ч. 1 и 2 ст. 2.2 КоАП РФ просто перечислены признаки умысла и неосторожности.

Применительно к юридическому лицу законодатель установил, что оно признается виновным в совершении административного правонарушения, если у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых установлена административная ответственность, но данное лицо не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению [4, ч. 2 ст. 2.1].

Субъективная сторона применительно к гражданам и должностным лицам, совершившим административные правонарушения, предусмотрены ч. 3 и 4 ст. 13.12, ч. 2 ст. 13.13 КоАП РФ характеризу-

ется умыслом, а правонарушения, предусмотренные ч. 7 ст. 13.13 КоАП РФ, — как умыслом, так и неосторожностью.

Субъективная сторона государственной измены (ст. 275 УК РФ), шпионажа (ст. 276 УК РФ), незаконного получения сведений, составляющих государственную тайну (ст. 283¹ УК РФ) характеризуется прямым умыслом. Субъективная сторона разглашения государственной тайны (ст. 283 УК РФ) может быть как в форме умысла, так и в форме неосторожности, а утрата документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ) характеризуется двойной формой вины: применительно к нарушению установленных правил обращения с содержащими государственную тайну документами, а равно с предметами, сведения о которых составляют государственную тайну — в форме умысла или неосторожности, а применительно к их утрате и наступлению тяжких последствий — неосторожности.

Помимо виновности субъективная сторона характеризуется также мотивом и целью совершения правонарушения. Применительно к анализируемым нами преступлениям и административным правонарушениям в законе отсутствует конкретизация мотивов и целей их совершения. Вместе с тем, они должны учитываться при индивидуализации наказания.

В заключении следует отметить, что анализ элементов юридического состава имеет особо значение при разграничении смежных преступлений и административных правонарушений. Так, например, ст. 284 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение установленных правил обращения с содержащи-

ми государственную тайну документами, а равно с предметами, сведения о которых составляют государственную тайну, если это повлекло по неосторожности их утрату и наступление тяжких последствий. Если же вследствие их утраты тяжких последствий не наступило, уголовная ответственность наступить не может. Однако, в этом случае появляется основание для привлечения к административной ответственности по ч. 7 ст. 13.12 КоАП РФ.

Совокупность всех элементов юридического состава соответствующего преступления или административного правонарушения в действиях того или иного лица является основанием для привлечения к уголовной или административной ответственности, предусмотренной УК РФ или КоАП РФ. В целях правильной квалификации конкретного деяния правоприменителю следует выяснить все обстоятельства дела, уяснить нормы УК РФ и КоАП РФ, устанавливающие уголовную и административную ответственность за нарушение установленных правил в области защиты государственной тайны. Только взятые во взаимосвязи между собой объективные и субъективные признаки, характеризующие конкретное деяние позволяют правильно его квалифицировать. При этом нужно отметить, что административные правонарушения и преступления, связанные с нарушением законодательства Российской Федерации о государственной тайне, имеют определенные отличия между собой по каждому из четырех элементов, образующих юридический состав. Вместе с тем различие между ними следует проводить, прежде всего, по объективной стороне.

Литература

1. Гуев, А. Н. Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях А. Н./ Гуев // СПС «Гарант», 2015.
2. Дурманов, Н. Д. Понятие преступления / Н. Д. Дурманов. — М. : Изд-во Академии наук СССР, 1948. — 315 с.
3. Дьяков, С. В. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства: уголовно-правовое и криминологическое исследование / С. В. Дьяков. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2012. — 267 с.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (Ч. I). — Ст. 1 (с послед. изм. и доп.).
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. д-ра юрид. наук, профессора Б. В. Россинского. — М. : Библиотечка РГ, 2014. // СПС «Гарант», 07.03.2015.
6. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177 (с послед. изм. и доп.).
7. О воинской обязанности и военной службе : Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475 (с послед. изм. и доп.).



8. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215 (с послед. изм. и доп.).
9. О государственной тайне : Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 // СЗ РФ. — 1997. — № 41. — Ст. 4673 (с послед. изм. и доп.).
10. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 49 (Ч. I). — Ст. 7020 (с послед. изм. и доп.).
11. Пионтковский, А. А. Курс советского уголовного права : в 6 т. / А. А. Пионтковский. — Часть общая. — Т. II. Преступление. — М. : Наука, 1970. — 516 с.
12. Рябчук В. Н. Государственная измена и шпионаж: уголовно-правовое и криминологическое исследование / В. Н. Рябчук. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2007. — 1102 с.
13. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (Ч. I). — Ст. 3 (с послед. изм. и доп.).
14. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 52 (Ч. I). — Ст. 4921 (с послед. изм. и доп.).
15. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954 (с послед. изм. и доп.).

ПЕТРОВ Константин Сергеевич, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории государства и права, Московский институт государственного и муниципального управления. 107045. г. Москва, ул. Сретенка, д. 30. E-mail: kspetrov5@gmail.com

PETROV Konstantin Sergeevich, candidate of Law, lecturer of the Department of Theory of State and Law of the Moscow Institute of State and Municipal Administration. 10704, Moscow, st. Sretenka, d. 30. E-mail: kspetrov5@gmail.com.

For citation: **K. S. Petrov** About demarcate legal structure of administrative offenses and crimes related to violation of the Russian legislation on state secrets *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 106—114.*



УДК 342.4(470) + 342.7(470)

В. В. Пучкова

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ В РФ: СПОСОБЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

V. V. Puchkova

THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO HEALTH CARE IN RUSSIA: WAYS OF CIVIL PROTECTION

Актуальность темы обусловлена тем вниманием, которое в настоящее время руководством страны обращается на реализацию основополагающих конституционных прав граждан России, связанных с охраной здоровья. Реализация этих прав требует не только финансового, материально-технического, кадрового обеспечения, но и научного обоснования. Цель статьи — проанализировать способы защиты конституционного права граждан на охрану здоровья и оказания медицинской помощи в Российской Федерации. В статье анализируется государственная защита прав и свобод в сфере охраны здоровья, судебная защита. Задача — рассмотреть факторы нарушений этих прав, применение гарантий по их восстановлению, проведение мероприятий по предупреждению нарушений прав, применяя для защиты прав в сфере охраны здоровья юрисдикционные формы и способы защиты. Автор делает вывод, что правовая система государства обязана обеспечивать соблюдение норм, регулирующих вопросы реализации прав на охрану здоровья и оказания медицинской помощи.

Ключевые слова: институт ответственности государства; реализация конституционного права граждан на охрану здоровья; защита прав и свобод человека; государственная защита.

The relevance of the topic due to the attention that is being drawn by the government for the implementation of the fundamental constitutional rights of Russian citizens, the health-related. The implementation of these rights requires not only financial, logistical, staffing, and scientific justification. Purpose of the article — to analyze how to protect the constitutional right of citizens to health care and health care in the Russian Federation. The article analyzes the state protection of rights and freedoms in the sphere of health protection, judicial protection. The task — to consider the factors of human rights violations, the application of safeguards in their recovery activities to prevent violations of rights applying to the protection of human rights in health care jurisdictional forms and methods of protection. The author concludes that the legal system of the state is obliged to ensure compliance with rules governing the implementation of the rights to health and health care.

Keywords: Institute of State responsibility; realization of citizens' constitutional right to health care; protection of human rights and freedoms; state protection.

Конституционное право на охрану здоровья возникает с момента рождения и действует в течение всей жизни. В случае нарушения данного права возникает необходимость в его защите, которая выражается в разработке способов защиты и их механизма реализации. Такая обязанность возникает со стороны государства в лице его органов, которые

должны обеспечить эффективные меры реализации по защите прав и свобод в сфере охраны здоровья и осуществлять контроль за соблюдением и реализацией охраны и защиты прав и свобод в сфере здравоохранения.

Государственная защита прав и свобод в сфере охраны здоровья гарантируется Конституцией Российской Федерации [2].

115

Конституция,
государство и общество

1. Конституцией РФ закреплены полномочия органов государственной власти, выражающиеся в осуществлении защиты прав и свобод человека, в том числе и в сфере охраны здоровья. Защита прав и свобод в сфере охраны здоровья осуществляется незапрещенными законом средствами и способами. Полномочия по регулированию и защите прав и свобод граждан распределены между органами законодательной власти РФ и ее субъектами. Правительство РФ уполномочено обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод человек. Кроме того эти меры по защите должны осуществлять судебные органы. Таким образом, гарантирование прав и свобод осуществляется механизмом государства в лице государственных органов.

При нарушении прав граждан необходимо выявить факторы нарушений этих прав, применить гарантии по их восстановлению, провести мероприятия по предупреждению нарушений прав, применяя для защиты прав в сфере охраны здоровья юрисдикционные формы и способы защиты. При обнаружении несоблюдения конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь государство в лице органов власти и управления применяют контрольные и надзорные полномочия с целью восстановления прав и свобод в сфере охраны здоровья. Такие полномочия принадлежат также органам прокуратуры и суда.

Органы государственной власти организуют и проводят мероприятия, направленные на обеспечение, реализацию и защиту конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Такая деятельность государства в лице его органов, в частности осуществление контрольных и надзорных полномочий, требует усовершенствования форм и методов. Данные мероприятия предусматривают непосредственное вмешательство в процесс реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь для наиболее эффективной его реализации. А для обеспечения данного права необходимо ликвидировать все основания, тормозящие его исполнение. При нарушении прав граждан государство несет ответственность в соответствии с гарантиями через развитие демократического института. Правовое государство не имеет права не реагировать на нарушение прав и свобод своих граждан [3].

В Конституции РФ закреплено положение о возмещении государством вреда, причиненного незаконными действиями

(или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).

В настоящее время институт ответственности государства развит слабо. Это является основной проблемой, которая выражается в слабом материальном обеспечении и не совершенством законодательной базы. Решение этой проблемы зависит от усиления ответственности государства в лице его органов, которая должна наступать за нарушение конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь

Нарушение права на охрану здоровья требует восстановление и защиты со стороны государства. В этом случае восстановление в правах может осуществляться в отношении субъектов, права которых нарушены, так и тех, кто их нарушил. При причинении вреда восстановление прав будет связано с возмещением убытков, а при нарушении прав граждан применяется наказание виновных. Обе формы восстановления затронутого права взаимосвязаны законодательными нормами.

Нарушение прав граждан возникает в результате отказа предоставления им, гарантированных прав Конституцией РФ. В результате возникает необходимость в восстановлении этих прав, которое возможно путем признания за человеком права. Признание за человеком конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь возможно путем отмены или признания недействительными правовых актов, принятых с нарушением основных правовых принципов. При нарушении прав граждан государство в лице своих органов власти обязано возместить моральный вред, а также устранить последствия. При этом должны разрабатываться и функционировать мероприятия юридической ответственности. Эти мероприятия должны применяться в установленном законом порядке.

При восстановлении, нарушенных прав имеются ситуации, когда не возможно восстановить нарушенное право. Например, при тяжелом заболевании, которое повлекло за собой изменение состояния здоровья настолько, что нет возможности восстановить его (установление инвалидности при стойкой утрате трудоспособности). Таким образом, применение способа защиты по восстановлению положения, существующего до нарушения права, является сложной процедурой, так как невозможно полностью восстановить предшествующее здоровье человека или вернуть его к жизни. Каждый человек

может защищать свои права всеми способами, которые не запрещены законом, в том числе путем обращения в суд и в другие инстанции. Естественно самая действенная защита прав граждан — это судебная.

В процессе судебной защиты изучаются все обстоятельства по нарушению прав гражданина, а затем применяются конкретные средства защиты и восстановления нарушенного права, которое возможно путем возмещения причиненного вреда и компенсации морального вреда. Для вынесения справедливого решения суд должен обращать внимание на моральную сторону этого дела и восстановление чувства справедливости пострадавшего.

Как было сказано выше конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь является личным неимущественным правом, поэтому для его реализации следует наряду с имущественными способами защиты, которые выражаются в возмещении материального ущерба, вызванного некачественным оказанием медицинской помощи или нарушением прав и свобод в сфере охраны здоровья, вводить неимущественные способы защиты. Например, следует ввести такие меры ответственности неимущественного характера, как общественное порицание нарушителя конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, публичное извинение перед человеком, чье право было нарушено. Именно такие меры ответственности смогут привести к достижению цели — добиться справедливости.

При анализе механизма реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, следует отметить, что обладания человеком правами и свободами имеют свои границы, которые выражаются в уважении и не

ущемлении прав и свобод других граждан. Поэтому государство должно обеспечивать права и свободы каждого человека в сфере охраны здоровья и осуществлять контроль над установлением ограничений прав и свобод, чтобы исключить злоупотребление правами другими гражданами. Это отражено в международных правовых актах. Например, Всеобщая декларация прав человека, где отражены положения относительно признания и уважения прав и свобод других лиц (ст. 29) [2]; Международный пакт о гражданских и политических правах, где содержится положение относительно признания прав и свобод других лиц в сфере охраны здоровья (ст. 19, 21).

Таким образом, способы защиты конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь представляет собой сложный, многоэтапный процесс, который осуществляется не властной волей государства, а проведением мероприятий, которые имеют социальный, экономический характер, а также основаны на повышении благополучия каждого человека, их культурой и развитием правосознания. Именно эти мероприятия направлены на достижение основной цели — реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Следовательно, механизм реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь представляет собой сложный процесс по проведению мероприятий материально-технического, организационного, идеологического и юридического характера. Эти мероприятия проводятся государством, его органами и должностными лицами, которые должны создать необходимые условия для эффективной реализации прав и свобод в сфере охраны здоровья в соответствии с законом.

Литература

1. Всеобщая декларация прав человека // Международная защита прав и свобод человека. — М., 1990.
2. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. — 2009. — № 7. — 21 янв.
3. Пучкова, В. В. Проблемы реализации института ответственности государства в сфере охраны здоровья / В. В. Пучкова // Проблемы права. — 2012. — № 5(35). — С. 23—25.

ПУЧКОВА Виктория Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры Общепрофессиональных и специальных правовых дисциплин, Международный юридический институт, Смоленский филиал. 214004 г. Смоленск, ул. Октябрьской революции, д. 1. E-mail: viktoriya-puchko@mail.ru



PUCHKOVA Victoria Victorovna, Candidate of Law, associate professor of department of general and special legal disciplines of the International Law Institute of Smolensk branch. 214004 Smolensk, ul. October Revolution, 1. E-mail: viktoriya-puchko@mail.ru

For citation: **V. V. Puchkova** The constitutional right of citizens to health care in Russia: ways of civil protection

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 115–118.





УДК 34.03 + 340.1

И. О. Ударцев

ЕЩЕ РАЗ К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА»

I. O. Udartsev

AGAIN TO THE QUESTION OF THE CONCEPT OF REALIZE LAW

Статья посвящена исследованию понятия «реализация права». Автор рассматривает признаки данного понятия на основе человекоцентристского подхода к правопониманию. Концентрированно данный подход к правопониманию воплощен в конституционном положении о высшей ценности человека, его прав и свобод. В статье проведен анализ традиционного взгляда на признаки реализации права и представлена их трактовка на основе человекоцентристского подхода к правопониманию. По мнению автора, реализация права складывается из непосредственного поведения людей по осуществлению прав, свобод, обязанностей и организующей деятельности.

Ключевые слова: реализация права, человекоцентристский подход к правопониманию, права и свободы.

This article is devoted researching the concept «realize law». The author considers the features of the concept on the basis of approach to the concept of law from the position of humancentrism. Concentrated form of this approach is constitutional provision about the rights and freedoms of every human being are the supreme value. The article analyzes the traditional view of the signs of the realize law and presented their interpretation based on approach to the concept of law from the position of humancentrism. According to the author the realize law consists of immediate people's behavior for the implementation of rights, freedoms, charge and organizational activity.

Keywords: realize law, approach to the concept of law from the position of humancentrism, rights and freedoms.

Право является сложным явлением общественной жизни. Одним из признаков права является его динамизм, который проявляется в фактических действиях субъектов по осуществлению прав и исполнению обязанностей. В свое время Л. С. Явич писал: «Осуществление права — способ его бытия, существования, действия, выполнения им своей главной социальной функции. Право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества» [14, с. 201]. В полной мере динамизм права раскрыва-

ется на завершающей стадии правового регулирования — на стадии реализации права. По вопросу определения понятия «реализация права» в научной литературе существует несколько точек зрения.

В научной литературе распространена позиция, согласно которой реализация права рассматривается как определенный, строго обусловленный процесс осуществления правовых предписаний, как воплощение данных предписаний в поведении людей [6, с. 681]. При этом отмечается, что поскольку нормативно закрепленные правила поведения рассматриваются как веления, предписания поступать определенным образом, то субъекты должны подчиняться им и





неукоснительно их выполнять [2, с. 4; 7, с. 38; 10, с. 20]. Это наиболее устойчивое и распространенное представление о реализации права [1, с. 388; 5, с. 303; 7, с. 32; 9, с. 485].

Другие авторы рассматривают реализацию права не только как процесс или внешнее проявление процесса правового регулирования, но и как его конечный результат. Здесь реализация права рассматривается как достижение полного соответствия между требованиями правовых норм совершить определенные поступки или воздержаться от их совершения, и суммой фактически последовавших действий [8, с. 331].

Итак, рассмотрев данные позиции можно сделать заключение о том, что реализации права присущи следующие признаки: 1) процесс практического осуществления субъектами требований норм права; 2) является конечным результатом правового регулирования — полное тождество между требованием нормы и действиями субъекта; 3) осуществляется посредством правомерного поведения.

Существующие подходы к понятию реализации права сформировались в рамках государствоцентристского подхода к правопониманию, частью которого является юридический позитивизм вместе с его важнейшим направлением — нормативной концепцией правопонимания. Для данного подхода характерно отождествление права с чисто внешним для личности социальным явлением, которое способно не только устанавливать, каким должно быть поведение, но и властно требовать активных действий от субъектов [12, с. 24—32, 80, 81]. Данный подход к праву, реализации права имеет самостоятельное теоретическое и практическое значение и, безусловно, необходим.

Вместе с тем, право есть явление многоаспектное. Поэтому ни одна из теорий не дает, да и объективно не может дать полное и всестороннее представление о праве и его элементах. В полной мере это относится к реализации права. Для выработки общего понятия реализации права необходимо обратиться к человекоцентристскому подходу к правопониманию. Данный подход основан не на противопоставлении различных концепций права, а на их интеграции, на основе человеческого измерения. Человеческое измерение выступает в качестве общего системообразующего критерия [12, с. 33—86]. В настоящей статье мы рассмотрим понятие «реализация права» с позиций человекоцентристского подхода к правопониманию.

Начнем с первого признака — практическая деятельность субъектов по осуществлению норм права. Теоретическая предпосылка данной формулировки состоит в том, что в государствоцентристском подходе право рассматривают как властный приказ, совокупность обязательных предписаний, исходящих от государства [12, с. 24]. Здесь реализация права предстает как формальная деятельность субъектов по выполнению предписаний норм права. В такой модели реализации права личности отводится малозаметная, зависимая роль. Главная задача личности — беспрекословное повиновение и исполнение законов и индивидуальных распоряжений властных органов. Однако это дает представление только об одной стороне реализации права.

Права и свободы обусловлены биологической, психологической и социальной природой человека и, как следствие, имеют естественный характер, являются неотчуждаемыми. В связи с этим государство нельзя рассматривать в качестве субъекта, который дарует, создает или распределяет права по собственному усмотрению. С другой стороны, одной из важных функций государства в отношении прав и свобод является их обеспечение. Признание данного факта можно найти в международно-правовых документах и национальном законодательстве. Например, ст. 17 Конституции РФ предусмотрено, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина (ч. 1), основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2). Поэтому для человекоцентристского подхода главное в праве — человек, его права и свободы.

Такой взгляд на право означает существование активной, инициативной, самостоятельной личности. Данная личность определяет свое поведение, исходя из автономии собственной воли. И ее поведение главным образом результат прямого осуществления различных интересов (материальных, духовных, политических и т. д.), обусловленных объективными условиями общественной жизни. Главная цель осуществления прав и свобод — удовлетворение собственных интересов личности. Активное поведение субъектов по осуществлению прав и свобод, исполнению обязанностей, в первую очередь, обусловлено тем, что они заинтересованы в достижении важного для них результата, а не только потому, что этого требуют нормативно закрепленные правила поведения. Действительно, люди реализуют

различные нормативные регулятивные средства, исходящие от государства. Но, по сути, данные средства являются типовыми конструкциями, общими моделями, в соответствии с которыми лица выстраивают собственное поведение для удовлетворения потребностей.

Поэтому нельзя абсолютизировать позицию, согласно которой государство с помощью своего орудия — права, дает распоряжения или разрешает субъектам вести себя тем или иным образом. Данные представления лишь в некоторой степени справедливы в отношении позитивных обязанностей, устанавливаемых государством. Не государство определяет, когда и при каких обстоятельствах лицо может воспользоваться своими правами, а само лицо, исходя из автономии воли и собственных интересов, самостоятельно принимает решение об использовании прав и свобод.

Таким образом, реализация права складывается из следующих составляющих. Во-первых, из непосредственных действий субъектов по использованию прав и свобод для удовлетворения собственных потребностей. Во-вторых, из активных действий по исполнению позитивных обязанностей и бездействия при соблюдении запретов (негативных обязанностей).

Далее перейдем к рассмотрению следующего признака — реализация осуществляется посредством правомерного поведения. Общепринятой является позиция, согласно которой под правомерным поведением понимают разновидность поведения людей, заключающегося в строгом и неуклонном следовании содержащимся в нормах права требованиям и велениям [11, с. 758]. Такой подход отождествляет беспрекословное, формальное повиновение закону и свободный, не навязанный, самостоятельный выбор личности. Данный взгляд дает лишь частичную характеристику правомерного поведения.

Ранее мы указали, что сущность человека является первоисточником прав и свобод. Государство посредством законов не в состоянии урегулировать все многообразие проявлений свободы воли и выбора, инициативы, самостоятельности и активности личности. Правовую свободу нельзя поставить в жесткие рамки, строго определить все ее качественные и количественные характеристики. Поэтому для граждан приоритетным является общедозволительный тип правового регулирования, суть которого выражена в принципе — «можно делать все, что правом не запрещено».

Итак, правомерное поведение это не только поведение, соответствующее формально-юридическим началам права (точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов, соблюдение иерархии нормативных актов и т. п.), но, в первую очередь, поведение, соответствующее содержательным началам права: главная цель права — права и свободы, их соблюдение и уважение со стороны государства, культурность правореализующей деятельности.

С позиций человекоцентристского подхода правомерное поведение — это поведение личности, которое объединяет в себе два аспекта. С одной стороны, поведение, заключающееся в осуществлении прав и свобод для удовлетворения потребностей и интересов, достижения желаемого результата и не противоречащее юридическим запретам. С другой стороны, поведение по исполнению и соблюдению юридических обязанностей, установленных позитивным правом. В составе правомерного поведения гражданин следует выделять любую положительную деятельность (обусловленную предварительным осознанием нормативного регулятивного средства или не обусловленную им, свободную или навязанную, желательную или нежелательную, но основанную, чтобы она не противоречила юридическим нормам) и активную правомерную деятельность [13, с. 203].

Правомерное поведение граждан важная составляющая процесса реализации права. Вместе с тем, реализация права является сложным и протяженным во времени процессом. Поэтому другим важным элементом реализации является организующая деятельность как часть системы специально-юридических средств (гарантий), благоприятствующих наиболее полному и эффективному осуществлению прав и свобод личности — обеспечения права [13, с. 39]. Организующая деятельность проводится различными субъектами. Но главным является то, что обеспечение права для всех них есть в первую очередь обязанность.

К формам организующей деятельности относятся: содействие при осуществлении прав (правовое информирование, консультирование, представительство и т. д.), квалифицированная юридическая помощь, охрана и защита прав и свобод, правовое стимулирование и т. д.

Особая роль в обеспечении права принадлежит организующей деятельности органов публичной власти и других лиц. В первую очередь, они действуют в интересах граждан и их объединений.





Их основная задача: использование разнообразных средств в целях достижения результата, заложенного в субъективных правах и юридических обязанностях конкретного лица. Акты, действия, решения органов публичной власти должны соответствовать принципам верховенства права, соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, должны быть основаны на обстоятельствах конкретного юридического дела и соответствовать ожиданиям людей, их потребностям, для удовлетворения которых осуществляется реализация права. Организующая деятельность органов публичной власти четко и строго регламентирована нормативными актами.

Таким образом, другой важной составляющей процесса реализации права является организующая деятельность различных субъектов (государственных органов, муниципальных органов, должностных лиц, социальных организаций, физических и юридических лиц).

Традиционной является точка зрения, согласно которой в ходе реализации права субъекты должны руководствоваться исключительно нормами права, предусмотренными законодательством. В основу данной позиции положено мнение о тождестве права и закона [12, с. 26—28], а также неоднократно высказываемая в разное время точка зрения о преобладающей роли нормы во внутренней структуре права [3, с. 54; 4, с. 84—85].

В отношении позиции о тождестве права и закона необходимо отметить следующее. На сегодняшний день мы можем увидеть обстоятельства, указывающие на то, что право и закон могут не совпадать. Во-первых, непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, о котором было сказано ранее. Во-вторых, право получает свое воплощение не только в законе (нормативном акте), но и в других источниках (формах) права. В-третьих, право выражается в национальном законодательстве и международно-правовых актах. В-четвертых, не любой закон по своему характеру может быть признан правовым.

В отношении мнения о преобладающей роли нормы во внутренней структуре права необходимо отметить следующее. Норма права — самостоятельный, значимый и наиболее распространенный регу-

лятор общественных отношений. Игнорирование роли нормы права отрицательно влияет на любую концепцию права. Однако абсолютизация роли нормы права, представления о ней как о единственном регуляторе поведения, также несет негативные последствия. Право как нормативная регуляция не сводится к нормам или к их системе. Реализация права является сложным, динамичным процессом, испытывающим на себе влияние различных факторов, в том числе неправого характера. Поэтому реализация права не может быть урегулирована исключительно посредством «жестких» рамок норм права. Ориентация на одни нормы неизбежно приведет к неверному восприятию закрепленных в праве идей, ценностей, положений, дозволений и запретов, а значит, в итоге, к неправильному, ошибочному решению, ограничивающему активность и возможности в процессе реализации права. Поэтому, когда речь идет о нормативной регуляции правореализационного процесса, с ней должна ассоциироваться вся совокупность нормативных регулятивных средств (принципов, целей, задач, дефиниций, норм и т. п.), выступающих внутренней формой выражения права как общей меры свободы и справедливости [12, с. 155].

Итак, основываясь на вышеизложенном, предложим свой вариант определения понятия реализация права с позиций человекоцентристского подхода к правопониманию: реализация права — процесс, состоящий из непосредственного осуществления прав, свобод и обязанностей, закрепленных в системе нормативных регулятивных средств, и деятельности по организации данного осуществления, целью которого является удовлетворение интересов и потребностей граждан и их объединений.

Реализация права является важной стадией правового регулирования. Именно поэтому ее нельзя сводить к формальному, беспрекословному выполнению гражданами норм права. В противном случае, невозможно раскрыть все свойства, черты данного понятия. Для того чтобы выявить новые стороны, грани реализации права необходимо продолжить изучение данного понятия на основе методологии и теории человекоцентристского подхода к правопониманию.

Литература

1. Абдулаев, М. И. Проблемы теории государства и права / М. И. Абдулаев, С. А. Комаров. — СПб. : Питер, 2003.
2. Вопленко, Н. Н. Реализация права: учеб. пособие / Н. Н. Вопленко. — Волгоград : Изд-во Волгоград. гос. ун-та, 2001.
3. Иоффе, О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. — М. : Госюриздат, 1961.
4. Кучинский, В. А. Личность, свобода, право / В. А. Кучинский. — М. : Юрид. лит., 1978.
5. Лазарев, В. В. Теория государства и права : учебник / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — М. : Спарк, 1998.
6. Марченко, М. Н. Проблемы теории государства и права / М. Н. Марченко. — М. : Проспект, 2014.
7. Маликов, М. К. Проблемы реализации права / Маликов. — Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1988.
8. Матузов, Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М. : Юрист, 2004.
9. Нерсесянц, В. С. Общая теория права и государства / В. С. Нерсесянц. — М. : Норма : Инфра-М, 2012.
10. Палеха, Р. Р. Природа правоприменения как особой формы реализации права : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Р. Р. Палеха. — Елец, 2006.
11. Российская юридическая энциклопедия. — М. : Инфра-М, 1999.
12. Шафиров, В. М. Естественно-позитивное право: введение в теорию / В. М. Шафиров. — Красноярск : ИЦ КрасГУ, 2004.
13. Шафиров, В. М. Обеспечение права: человекоцентристский подход / В. М. Шафиров. — Красноярск : РУМЦ ЮО, 2005.
14. Явич, Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. — Л. : Изд-во Ленигр. ун-та, 1976.

УДАРЦЕВ Иван Олегович, аспирант кафедры теории государства и права, юридический институт Сибирского федерального университета. 660041, г. Красноярск, пр. Свободный, 79. E-mail: ivan_udarcev@mail.ru.

UDARTSEV Ivan Olegovich, graduate student of Theory of State and Law Faculty of the Siberian Federal University. Bld. 79, Av. Svobodnyj, Krasnoyarsk, 660041. E-mail: ivan_udarcev@mail.ru.

For citation: **I. O. Udartsev** Again to the question of the concept of realize law *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 119—123.





УДК 34.02 + 34.03

Т. С. Хрущелева

ЮРИДИЧЕСКИЕ ПОСТУПКИ И ЮРИДИЧЕСКИЕ АКТЫ: В ПОИСКАХ НОВОГО КРИТЕРИЯ ДЛЯ РАЗЛИЧИЯ

T. S. Khrushcheva

JURIDICAL QUASI-ACTS AND JURIDICAL ACTS: IN SEARCH OF NEW CRITERION TO DISTINCTION

Критерий направленности на правовые последствия при рассмотрении вопроса разграничения юридических поступков и юридических актов зачастую не устраивает исследователей. Взамен авторы предлагают другие подходы к решению данного вопроса. При разграничении юридических поступков и юридических актов авторы обращаются к следующим понятиям: направленность на движение правоотношения, на реализацию гражданской правосубъектности или защиту нарушенных субъективных прав; кауза; направленность на фактический, материальный результат; волевое содержание. В статье делается вывод, что ни один из рассмотренных критериев не может заменить критерий направленности на правовые последствия.

Ключевые слова: юридические факты, юридические акты, сделки, юридические поступки, направленность на правовые последствия, кауза, цель, правовая квалификация.

An intention to create legal effect as a criterion to distinction between the juridical acts and juridical quasi-acts is not convenient for many researchers. Scholars propose different criteria. To distinguish the juridical acts and juridical quasi-acts authors refer to the following concepts: intention to the movement of legal relationship, to the implementation of the civil legal personality and to the protection of violated rights; causa; intention to the practical, material result; volitional content. The article concludes that none of the criteria can be considered to replace the criterion of intention to create legal effect.

Keywords: juridical facts, juridical acts, transactions, juridical quasi-acts, intention to create legal effect, causa, goal, legal qualification.

Юридические поступки влекут юридические последствия независимо от того, были ли направлены эти действия на вызванные ими последствия. Именно на данном признаке сконцентрировано внимание в литературе. Признак направленности сделки на правовые последствия нашел отражение в дефиниции, содержащейся в ст. 153 ГК РФ. В литературе данное определение подверглось критике [5, с. 88; 9, с. 34; 21]. Опираясь исключительно на указанную норму, было бы сложно отграничить сделки от юридических поступков, так как и при совершении юридического поступка направленность

на правовые последствия не исключена (целенаправленные поиски клада, намеренное уничтожение вещи и др.).

По этой причине А. Б. Бабаев делает акцент на том, что критерием является то значение, которое закон придает воле в данном действии, а не направленность на правовые последствия как таковая [1]. Такого же мнения придерживается и Е. А. Останина, которая придает ключевое значение в вопросе разграничения юридических поступков и сделок не субъективному отношению лица к своему правомерному действию, а указанию закона, который в случае с юридическими



поступками не принимает во внимание направленность воли сторон [14].

В литературе констатируется неудовлетворительность критерия направленности на правовые последствия, его недостаточность, что приводит исследователей к выдвиганию новых идей о различии между актами (в частности сделками) и юридическими поступками.

Специфический взгляд на юридические акты и поступки встречается в работе М. А. Рожковой, которая утверждает, что и юридические акты, и юридические поступки совершаются «со специальным намерением вызвать юридические последствия» [16, с. 127]. Для правильного понимания позиции автора необходимо пояснить, что М. А. Рожкова все допускаемые законом односторонние действия делит на юридические поступки, результативные действия и юридические акты. По мнению автора, юридический акт направлен на движение правоотношения, а юридический поступок направлен на реализацию гражданской правосубъектности или защиту нарушенных субъективных прав. Однако указание на неприменную направленность на юридические последствия при совершении юридических поступков не согласуется с теми примерами юридических поступков, которые приводит сама М. А. Рожкова. Как юридический поступок, направленный на реализацию правосубъектности, автор рассматривает использование (потребление) объекта прав [16, с. 128]. Во-первых, использование (потребление) объекта прав является реализацией (осуществлением) не правосубъектности, а конкретного субъективного права (права собственности). Сама же правосубъектность «суть не право, не сумма прав и не суммарное выражение тех или иных полномочий, а именно социально-правовая способность лица» [12, с. 32].

Одно из правил проведения классификации заключается в том, что члены классификации должны исключать друг друга [11, с. 248]. Применительно к рассматриваемой классификации М. А. Рожковой, это означает, что односторонние юридические акты не могут быть направлены и на реализацию гражданской правосубъектности, не могут быть направлены на защиту нарушенных субъективных гражданских прав. Однако это не согласуется с устоявшимся в доктрине взглядом на некоторые способы защиты как сделки. Например, меры оперативного воздействия, являющиеся односторонними сделками [4, с. 132—164], односторонний отказ от договора [8, с. 254; 13, с. 16; 20].

А. О. Рыбалов, предлагает использовать для проведения разграничения между юридическими сделками и поступками понятие *каузы*. Автор рассуждает следующим образом: «...действие, которое признается с точки зрения современной доктрины поступком, само по себе исчерпывает ту хозяйственную цель, которую оно должно достичь. Находка утерянной вещи приводит к тому, что вещь попадает под чей-то контроль, поимка рыбы приводит к тому же эффекту — рыба поступает в сферу господства лица; хозяйственный эффект создания вещи или произведения искусства etc. очевиден. Итак, иногда действия как такового достаточно для достижения значимого для правового регулирования хозяйственного (экономического, фактического и т. п.) результата, поэтому отыскивать этот результат как цель поведения лица нет никакой необходимости. Здесь этот результат минует стадию цели» [17].

Однако, несмотря на использование понятия *кауза*, позиция автора недалеко уходит от общепринятой точки зрения на проблему, и как представляется, качественно нового знания не дает. Эволюция представлений о *каузе* закончила свой путь на понимании ее как воли и намерений сторон, выраженных в соглашении, к установлению правовых последствий [2, с. 41]. А. В. Кашанин, на основе произведенного им исследования, определяет *каузу* как правовую цель договора, то есть его направленность на последствия, достигаемые при надлежащем исполнении договора [10]. В итоге, по сути, все снова сводится к той же направленности на правовые последствия, но с использованием термина «*кауза*».

К. И. Скловский предлагает разграничивать сделки и поступки по цели. Цель сделки не состоит в достижении какого-либо полезного, материального результата (изготовление вещи, осмотр картины, поездка и т. д.). В этом смысле сделка — действие неутилитарное. Сделка «сама по себе вовсе не затрагивает ничего вещественного, материального, а создает связь только идеальную, юридическую». Направленность сделки на юридический результат отличает ее от юридических поступков, ориентированных на фактический, материальный результат. От цели следует отличать мотив — тот стимул, ту жизненную потребность, которая стала импульсом формирования воли, совершения самого действия [18; 19].

Рассуждения К. И. Скловского весьма близки со следующей мыслью В. П. Шахматова: «Главное отличие от сделок со-





стоит в том, что определенный имущественный или неимущественный результат является конечной целью совершения любой сделки. Юридический эффект в данном случае является лишь средством для достижения этого результата. В то время как при совершении действий, создающих объективированный результат, правовые последствия наступают в связи с уже достигнутым объективированным результатом» [23, с. 230—231].

В. Б. Исаков также считает, что поступки направлены на интересы и цели, лежащие вне права [7, с. 27].

По мнению В. Ф. Яковлева, сделки имеют исключительно юридическое содержание, совершаются в сфере гражданско-правового оборота и порождают лишь правовые последствия. А такие действия как производство материальных благ и создание результатов духовного творчества, присвоение готовых предметов природы гражданами и организациями на основе действующего законодательства, находятся за пределами гражданско-правового оборота, относятся к сфере созидательного труда и сопровождаются определенным объективированным результатом [24, с. 100].

Приведенные выше выводы ученых (К. И. Скловского, В. П. Шахматова, В. Б. Исакова и В. Ф. Яковлева) могут быть отнесены исключительно к разграничению сделок и материальных юридических поступков. Но они не учитывают специфики второй группы поступков — нематериальных. Исходя из приведенных доводов указанных авторов нематериальные поступки должны были бы быть отнесены к сделкам, поскольку они тоже в своем роде «идеальны», не связаны с материальным, объективированным результатом и являются скорее «средством» для достижения такого результата. Различные уведомления, выполняющие информационную функцию, могут служить примером. Лицо, уведомляющее о том или ином обстоятельстве, исполняет свою информационную обязанность, требование закона, соблюдает определенный порядок для достижения избранной им цели. Уведомление как таковое целью не является, а является средством, при этом оно не связано с достижением материального, объективированного результата. К примеру, уведомление о начале обращения взыскания на предмет залога является условием последующей за ним реализации заложенного имущества (п. 8 ст. 349 ГК РФ).

Т. И. Илларионова писала о *большей степени автономности сделки от сопут-*

ствующих действий как ее отличительно-го признака [6]. Однако как «измерить» эту степень? Как понять достаточно ли автономности у действия, чтобы признать его сделкой? Подобный аргумент можно увидеть у немецкого профессора И. Колера, который видел различие в том, что юридические сделки имеют «самостоятельное положение», а юридические поступки (используя привычный термин для наглядности, сам автор, конечно, его не употреблял) имеют «зависимый характер и должны служить развитию уже существующих юридических положений» [3, с. 82—83]. Однако это утверждение не соответствует реальному положению вещей. Сделки очень часто выступают вовсе не самостоятельно, являясь частью юридического состава. Существуют так называемые вспомогательные сделки, которые «всегда совершаются для реализации другого, ранее существовавшего между сторонами правоотношения, для исполнения обязательств, возникших из закона, из административного акта, из ранее совершенной сделки» [22, с. 216—217]. Особенно это касается односторонних сделок. С другой стороны, юридический поступок может быть единственным юридическим фактом, порождающим совершенно новое правоотношение, а вовсе не развивающим существующее (создание произведения науки, литературы, искусства).

С. Н. Касаткин считает, что отличие юридического поступка от сделки состоит вовсе не в факультативной направленности поступка на юридические последствия, поскольку с позиции автора волевая направленность юридического акта и поступка совпадает и заключается в стремлении субъекта достигнуть намеченные социально-экономические цели. Разница состоит в том, что заключенная в юридическом акте воля учитывается нормами права, а *при юридической квалификации поступка его волевое содержание для закона безразлично*. Для правовой квалификации действия в качестве юридического поступка гражданское право содержит нормы, предписывающие оценивать один лишь только способ совершения действия [9, с. 51—52].

Однако, представляется, что волевое содержание юридического поступка, если не всегда, то во многих случаях безразлично, в нормах закона может быть предусмотрена специальная цель. Например, в п. 1 ст. 980 ГК РФ указывается, что действия в чужом интересе должны совершаться исходя из очевидной выгоды или пользы и действительных или вероятных

намерений заинтересованного лица и с необходимой по обстоятельствам дела заботливостью и осмотрительностью. Гестор должен осознавать, что его действия направлены на обеспечение интересов другого лица (доминуса). Основной целью гестора должно быть улучшение положения доминуса, а не собственная выгода [15].

Подводя итог, можно отметить, что вопрос разграничения юридических поступков и юридических актов остается

актуальным. Однако ни один их приведенных выше признаков, по тем или иным причинам, не может быть признан надежным критерием для обсуждаемого разграничения. Тем не менее, признак направленности воли на правовые последствия в его объективной трактовке (как требования норм права наличия такой направленности для наступления правовых последствий) остается важнейшим при правовой квалификации правомерных действий.

Литература

1. Бабаев А. Б. Односторонние сделки в системе юридических фактов / А. Б. Бабаев // Сделки: проблемы теории и практики : сб. ст. — М. : Статут, 2008. СПС «КонсультантПлюс».
2. Бекленищева, И. В. Гражданско-правовой договор: классическая традиция и современные тенденции / И. В. Бекленищева. — М. : Статут, 2006.
3. Бернгефт, Ф. Гражданское право Германии / Ф. Бернгефт, И. Колер ; пер. под ред. В. М. Нечаева. — СПб. : Сенатская тип. 1910.
4. Грибанов, В. П. Осуществление и защита гражданских прав / В. П. Грибанов. — Изд. 2-е, стереотип. — М. : Статут, 2001.
5. Егоров, Ю. П. Правовой режим сделок как средств индивидуального регулирования / Ю. П. Егоров. — Новосибирск : Наука, 2004.
6. Илларионова, Т. И. Сделки в механизме гражданско-правового регулирования общественных отношений / Т. И. Илларионова // XXVII съезд КПСС и механизм гражданско-правового регулирования общественных отношений. — Свердловск, 1988. — С. 55—56.
7. Исаков, В. Б. Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. — М. : Юридическая литература, 1984.
8. Карапетов, А. Г. Расторжение нарушенного договора в российском и зарубежном праве / А. Г. Карапетов. — М. : Статут, 2007.
9. Касаткин, С. Н. Согласие в гражданском праве РФ : дис. ... канд. юрид. наук / С. Н. Касаткин. — Н. Новгород, 2014.
10. Кашанин, А. В. Кауза гражданско-правового договора как выражение его сущности / А. В. Кашанин // Журнал российского права. — 2001. — № 4. СПС «КонсультантПлюс».
11. Кондаков, Н. И. Классификация / Н. И. Кондаков // Логический словарь-справочник. — М. : Наука, 1975.
12. Красавчиков, О. А. Гражданская правосубъектность как правовая форма / О. А. Красавчиков // Категории науки гражданского права. Избранные труды : у 2 т. — Т. 2. — М. : Статут, 2005.
13. Оболонкова, Е. В. Односторонний отказ от исполнения обязательства: научно-практическое исследование / Е. В. Оболонкова. — М. : Контракт : ВолтерсКлувер, 2010.
14. Останина, Е. А. Зависимость правовых последствий сделки от отлагательного и отменительного условий : науч.-практ. пособие / Е. А. Останина. — М. : Юстицинформ, 2010. СПС «КонсультантПлюс».
15. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй : в 3 т. — Т. 3. / под ред. Е. А. Крашенинникова. — М. : Статут, 2011.
16. Рожкова, М. А. Теории юридических фактов гражданского и процессуального права: понятия, классификации, основы взаимодействия : дис. ... докт. юрид. наук / М. А. Рожкова. М., 2010.
17. Рыбалов, А. О. К вопросу о понятии сделки / А. О. Рыбалов // Закон.ru Первая социальная сеть для юристов. — URL: http://zakon.ru/Blogs/k_voprosu_o_ponyatii_sdelki/11244 (дата обращения: 20.04.2014)
18. Скловский, К. И. Сделка и ее действие / К. И. Скловский // Вестник гражданского права. — 2012. — № 3. СПС «КонсультантПлюс».
19. Скловский, К. И. Сделка и ее действие (2-е изд.). Комментарий главы 9 ГК РФ (понятие, виды и форма сделок. Недействительность сделок) / К. И. Скловский. — М. : Статут, 2015. СПС «КонсультантПлюс».
20. Толстой, В. С. Понятие и значение односторонних сделок в советском гражданском праве / В. С. Толстой // Труды ВЮЗИ. — Т. V (Статьи аспирантов). — М., 1966. — С. 135—137.
21. Тузов, Д. О. Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции / Д. О. Тузов. — М. : Статут, 2007. СПС «КонсультантПлюс».



22. Флейшиц, Е. А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения / Е. А. Флейшиц. — М. : Госюриздат, 1961.
23. Шахматов, В. П. Основные проблемы понятия сделки по советскому гражданскому праву : дис. ... канд. юрид. наук / В. П. Шахматов. — Свердловск, 1951.
24. Яковлев, В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В. Ф. Яковлев. — Свердловск, 1972.

ХРУЩЕЛЕВА Татьяна Сергеевна, магистр, аспирант кафедры гражданского права Уральский государственный юридический университет. 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: grpravo@usla.ru

KHRUSHCHELEVA Tatiana, master's degree, graduate student at the civil law department, Ural State Law University. Bld. 21, Komsomol'skaja Str., Ekaterinburg. E-mail: grpravo@usla.ru

For citation: **T. S. Khrushcheleva** Juridical quasi-acts and juridical acts: in search of new criterion to distinction

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 124–128.





УДК 342.951 : 002 : 004.956 + 004.75 : 34.03

С. В. Горovenko

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ СУБЪЕКТА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НЕЗАКОННОЙ СМС-РАССЫЛКИ

S. V. Gorovenko

IMPROVING THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE-LEGAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE DATA SUBJECT IN EXERCISING THE ILLEGAL SMS-MAILING

В статье проводится анализ проблемных вопросов привлечения к административной ответственности лиц, осуществляющих распространение смс-сообщений рекламного характера, за нарушение правил обработки персональных данных получателей таких сообщений. Отмечается, что законодательство о рекламе и связи содержат в целом аналогичные положения, регулирующие осуществление смс-рассылки. Также на основании норм действующего законодательства доказывается отнесение абонентского номера к персональным данным. В целях обеспечения единства контрольно-надзорных и юрисдикционных функций отмечается необходимость передачи от органов прокуратуры полномочий по возбуждению дела об административном правонарушении по статье 13.11. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Роскомнадзору. В статье указывается, что следование правилам определения полномочий суда по рассмотрению дела об административном правонарушении по статье 13.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях может привести к истечению сроков давности привлечения к административной ответственности. В этой связи автор предлагает внести соответствующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность, персональные данные, реклама, смс-рассылка.

The article analyzes the problematic issues of bringing to administrative responsibility of persons engaged in the dissemination of SMS advertising, for violation of the rules of processing of personal data by the recipient of such messages. It is noted that legislation on advertising and communications in General contain similar provisions governing the implementation of SMS. On the basis of the current legislation proves the assignment of the subscriber number to access your personal data. In order to ensure the unity of the regulatory and jurisdictional functions, the necessity of transfer of prosecutorial authority to initiate proceedings on administrative offence under article 13.11. Code of the Russian Federation about administrative offences the Roskomnadzor. The article States that following the rules determining the powers of a



court to review an administrative case under article 13.11 of the Code of the Russian Federation about administrative offences may result in the expiration of the period of limitation for bringing to administrative responsibility. In this regard, the author offers to amend the Code of the Russian Federation about administrative offences.

Keywords: *administrative responsibility, personal data, advertising, SMS sending.*

В настоящее время достаточно широкое распространение получило направление физическому лицу смс-сообщений рекламного характера с нарушением установленных требований. Отметим, что ст. 18 Федерального закона «О рекламе» [5] определяет, что распространение рекламы по сетям электросвязи, в том числе посредством использования телефонной, факсимильной, подвижной радиотелефонной связи, допускается только при условии предварительного согласия абонента или адресата на получение рекламы. При этом реклама признается распространенной без предварительного согласия абонента или адресата, если рекламораспространитель не докажет, что такое согласие было получено.

Не допускается использование сетей электросвязи для распространения рекламы с применением средств выбора и (или) набора абонентского номера без участия человека (автоматического дозвонивания, автоматической рассылки).

Таким образом, в настоящее время сложилась практика привлечения к административной ответственности за нарушение рекламного законодательства при смс-рассылке.

Вместе с тем не урегулированным остается вопрос защиты персональных данных получателей рекламных смс-сообщений. В этой связи можно определить комплекс проблем правового характера, препятствующий обеспечению надлежащей защиты прав субъектов персональных данных.

Во-первых, к таковым можно отнести отнесение использованного в рассылке абонентского номера к персональным данным получателя сообщения.

Федеральный закон «О персональных данных» [3] в ст. 15 устанавливает, что обработка персональных данных в целях продвижения товаров, работ, услуг на рынке путем осуществления прямых контактов с потенциальным потребителем с помощью средств связи, а также в целях политической агитации допускается только при условии предварительного согласия субъекта персональных данных. Указанная обработка персональных данных признается осуществляемой без предварительного согласия субъекта персональных данных, если оператор не

докажет, что такое согласие было получено.

Таким образом, напрямую ситуацию рассылки смс-сообщений Федеральный закон «О персональных данных» не регулирует.

Статья 44.1 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О связи» [6] определяет, что рассылка по сети подвижной радиотелефонной связи должна осуществляться при условии получения предварительного согласия абонента, выраженного посредством совершения им действий, однозначно идентифицирующих этого абонента и позволяющих достоверно установить его волеизъявление на получение рассылки. Рассылка признается осуществленной без предварительного согласия абонента, если заказчик рассылки в случае осуществления рассылки по его инициативе или оператор подвижной радиотелефонной связи в случае осуществления рассылки по инициативе оператора подвижной радиотелефонной связи не докажет, что такое согласие было получено.

Рассылка по сети подвижной радиотелефонной связи представляет собой автоматическую передачу абонентам коротких текстовых сообщений (сообщений, состоящих из букв и (или) символов, набранных в определенной последовательности) по сети подвижной радиотелефонной связи или передача абонентам коротких текстовых сообщений с использованием нумерации, не соответствующей российской системе и плану нумерации, а также сообщений, передача которых не предусмотрена договором о межсетевом взаимодействии с иностранными операторами связи.

Нормативно под персональными данными понимается любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных).

К сведениям об абонентах относятся фамилия, имя, отчество или псевдоним абонента-гражданина, наименование (фирменное наименование) абонента — юридического лица, фамилия, имя, отчество руководителя и работников этого юридического лица, а также адрес абонента или адрес установки оконечного



оборудования, абонентские номера и другие данные, позволяющие идентифицировать абонента или его окончное оборудование, сведения баз данных систем расчета за оказанные услуги связи, в том числе о соединениях, трафике и платежах абонента.

Предоставление третьим лицам сведений об абонентах-гражданах может осуществляться только с их согласия, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 09.12.2014 № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи» (вместе с «Правилами оказания услуг телефонной связи») [4] под абонентским номером понимается телефонный номер, однозначно определяющий (идентифицирующий) окончный элемент сети связи или подключенную к сети подвижной связи абонентскую станцию (абонентское устройство) с установленным в ней (в нем) идентификационным модулем.

Исходя из приведенных нормативных положений, сведения об абонентском номере относятся к сведениям об абоненте. В свою очередь сведения об абоненте — физическом лице являются его персональными данными.

Следовательно, направление смс-сообщения является обработкой персональных данных, так как под этим термином понимается любое действие (операция) или совокупность действий (операций), совершаемых с использованием средств автоматизации или без использования таких средств с персональными данными, включая сбор, запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение, использование, передачу (распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение персональных данных.

Во-вторых, наличие полномочий по возбуждению дела об административных правонарушениях по ст. 13.11. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее — КоАП РФ) «Нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)».

Согласно ст. 28.4. КоАП РФ дело об административном правонарушении по данной статье возбуждается прокурором. При этом уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных, на который возлагается обеспе-

чение контроля и надзора за соответствием обработки персональных данных требованиям настоящего Федерального закона, является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Таким образом, наблюдается удивительная ситуация когда контрольно-надзорная функция государственного органа не обеспечена административно-юрисдикционными полномочиями. Более того, решить вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении возможно только после проведения контроль-надзорной проверки в отношении оператора, нарушающего правила обработки персональных данных.

В этой связи было бы более логичным передать от органов прокуратуры полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях по ст. 13.11. КоАП РФ Роскомнадзору.

В-третьих, следование правилам определения полномочий суда по рассмотрению дела об административном правонарушении по ст. 13.11 КоАП РФ может привести к истечению сроков давности привлечения к административной ответственности.

Исходя из положений ст. 29.4. КоАП РФ, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [2] определяет, что местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер, — место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.



Нарушение правил обработки персональных данных в рассматриваемой ситуации носит окончанный характер в форме действия и не является основанием для проведения административного расследования. Срок давности по данной статье составляет три месяца согласно ст. 4.5. КоАП РФ.

Необходимо обратить внимание на то, что в основном заявления на возбуждение дела об административном правонарушении по статье 13.11 КоАП РФ, жалобы на нарушение правил обработки персональных данных, иные поводы к возбуждению дела об административном правонарушении возникают не по месту совершения противоправного действия — отправки смс-сообщения, а по месту наступления негативных последствий — его получения.

Кроме того, передача материалов, свидетельствующих о совершении административного правонарушения, на рас-

смотрение дела об административном правонарушении в уполномоченный суд или в уполномоченный орган для составления протокола об административном правонарушении не приостанавливает течение срока давности.

Указанное обстоятельство может сделать бессмысленной деятельность по защите прав субъектов персональных данных по делам рассматриваемой категории.

В этой связи перспективным направлением решения рассматриваемой проблемы является внедрение системы электронного производства по делу об административном правонарушении, которое позволило бы снизить существующие риски.

Тем не менее, в настоящее время разумным выходом из ситуации будет являться увеличение сроков давности привлечения к административной ответственности по ст. 13.11. КоАП РФ до 6 месяцев.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.10.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.10.2015) // СПС «КонсультантПлюс». — URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2015).
2. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // СПС «КонсультантПлюс». — URL: <http://base.consultant.ru>.
3. О персональных данных : Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 21.07.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2015) // СПС «КонсультантПлюс». — URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2015).
4. О порядке оказания услуг телефонной связи (вместе с «Правилами оказания услуг телефонной связи») : Постановление Правительства РФ от 09.12.2014 № 1342 // СПС «КонсультантПлюс». — URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2015).
5. О рекламе : Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // СПС «КонсультантПлюс». — URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2015).
6. О связи : Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СПС «КонсультантПлюс» — URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2015).

ГОРОВЕНКО Сергей Викторович, заведующий кафедрой административного и финансового права, института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук 625003, г. Тюмень. ул. Ленина, д. 38. E-mail: tgamyp@yandex.ru

GOROVENKO Sergey Viktorovich, Head of the Department of administrative and financial law of Institute of state and law of Tyumen state University, Candidate of Law. 625003, Tyumen. st. Lenin Str. 38. E-mail: tgamyp@yandex.ru

For citation: **S. V. Gorovenko** Improving the mechanism of administrative-legal protection of the rights of the data subject in exercising the illegal SMS-mailing *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 129–132.



Н. В. Данилова

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРОВЕРОК И РЕЙДОВЫХ ОСМОТРОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

N. V. Danilova

PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF CHECKS AND INSPECTIONS RAID AT THE STATE ENVIRONMENTAL SUPERVISION

Рейдовые осмотры являются важной составляющей государственного экологического надзора в силу того, что большинство экологических правонарушений могут быть выявлены только таким путем. Однако действующее законодательство регулирует их недостаточно, создавая возможности злоупотреблений со стороны должностных лиц органов государственного контроля, с одной стороны, и снижая его эффективность — с другой. В частности, имеет место практика обхода требований Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» путем подмены проверок рейдовыми осмотрами. Поэтому актуальным является вопрос разграничение рейдовых осмотров и проверок. На основе проведенного исследования автор предлагает критерии разграничения оснований назначения и проведения проверок и рейдовых осмотров. Также излагает свою позицию относительно содержания рейдовых осмотров, т.е. допускаемых мероприятий по контролю.

Ключевые слова: государственный контроль, государственный надзор, экологический контроль, экологический надзор, проверка, рейдовый осмотр, основания проверки, мероприятия по контролю.

Inspections raid are an important part of state environmental supervision due to the fact that the majority of environmental offenses can only be detected in this way. However, current legislation regulates not enough, creating the possibility of abuse by officials of state control on the one hand, and reduces its effectiveness — on the other. In particular, the practice of bypassing the requirements of the Federal Law «On protection of rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control» of December 26, 2008 by substitution checks raid inspections. So urgent is the delineation of inspections raid and checks. On the basis of the study the author offers criteria for distinguishing the reasons and purpose of checks and inspections raid. Also it sets out its position on the control measures that constitute the raid inspections

Keywords: state control, government supervision, environmental control, environmental supervision, check, inspection raid, base inspection, control measures.

Институт государственного контроля (надзора) всегда находился в фокусе внимания юридической науки. Не ослабевает интерес к нему и в настоящее время. В современных исследованиях рассматриваются как вопросы общего плана, такие как выявление сущности правовой при-

роды этого явления, развитие понятийного аппарата, повышение эффективности государственного контроля, формы взаимодействия государственного и общественного контроля [3; 6—8], так и отдельные практические аспекты. Большое количество работ посвящено выявлению





особенностей отдельных видов государственного контроля [1; 2; 4].

Следует отметить, что государство в последние годы уделяет повышенное внимание к совершенствованию законодательного регулирования в этой сфере, о чем свидетельствуют многочисленные изменения и дополнения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (далее — Закон № 294). Как отмечают авторы аналитического доклада «О состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации», «магистральным направлением упорядочивания многочисленных и разнородных процессов по данному направлению взаимодействия государства с бизнесом и гражданами явилась попытка унификации (с установленным исчерпывающим перечнем четко описанных исключений) процедурных вопросов проведения контрольно-надзорных мероприятий на уровне федерального закона» [5, с. 3]. Цель установления таких единых правил вполне понятна и оправдана. Унификация призвана обеспечить прозрачность и понятность административных процедур прежде всего для субъектов предпринимательской деятельности, исключить возможность административного усмотрения, а значит снизить коррупциогенные факторы в этой области.

Однако стремление упорядочить процедуру контрольно-надзорных мероприятий в итоге привело к тому, что единственной допускаемой Законом № 294 формой контроля стала проверка. Иные формы контроля в этом законе просто не были регламентированы. Невнятное же упоминание в ч. 3. ст. 1 Закона № 294 о мероприятиях по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов контроля и проверяемых субъектов, не только не разрешало проблему, но и усугубляло ее. Фактически эта норма стала основой для широкого ведомственного нормотворчества. Так, в Положении о государственном надзоре в области охраны и использования водных объектов (утв. Постановлением Правительства РФ) ввело такую форму контроля как патрулирование водных объектов в целях выявления и пресечения нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований и незаконного использования водных объектов и территории их водоохранных зон. Положение о федеральном государственном надзоре в

области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания говорит о регулярных обследованиях (рейдах) территории среды обитания объектов животного мира (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476). Положение о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах предусматривает патрулирование лесов (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476). Положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (утв. Постановлением Правительства РФ от 25.12.2012 № 1394) также наряду с проверкой упоминает, никак их особо не именуя, некие мероприятия по контролю.

Заметим, что само по себе проведение таких рейдовых мероприятий нельзя назвать противоправной практикой. Они не просто допустимы, без них невозможно выявить такие нарушения в экологической сфере, как самовольное пользование природными ресурсами, незаконная рубка лесов, незаконная охота и рыболовство, нарушение режима особо охраняемых природных территорий, водоохранных зон, режима общедоступности природных объектов, незаконное размещение отходов (свалки) и многие другие. Проверки же, регламентированные Законом № 294, имеют объективное ограничение: они могут быть назначены и проведены только в отношении заранее известных субъектов. Кроме того, в силу ограниченности предмета регулирования Закона № 294 (он распространяется только на отношения с участием субъектов предпринимательской деятельности — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) с помощью проверки нельзя выявить нарушения, совершаемые гражданами. Без рейдовых мероприятий (патрулирования, осмотра территорий, обследований и пр.) здесь явно не обойтись.

Другое дело, что рейдовые мероприятия необходимо поставить в определенные процессуальные рамки с тем, чтобы обеспечить защиту интересов общества в сохранении благоприятной окружающей среды, имущественных интересов государства — собственника природных объектов, с одной стороны, и создать гарантии защиты интересов бизнеса — с другой. Правовые пробелы в данном вопросе делают природопользователей юридически беспомощными в случае недобросовестности должностных лиц. Последствия как нельзя более верно оценил

О.О. Солдатенков: «В дальнейшем при отстаивании своих прав организация может столкнуться с нетривиальной задачей доказывания отрицательных фактов (например, если в материалах административного дела присутствует произвольно составленный акт осмотра территории лесного участка, в котором зафиксированы якобы имеющиеся место нарушения). В ходе «традиционной» проверочной процедуры свои возражения хозяйствующий субъект может зафиксировать в самом акте проверки либо в акте осмотра, составляемом в рамках ст. 27.8 КоАП РФ, что сразу снижает доказательственную ценность таких материалов. При рейдовом осмотре односторонний акт фиксирует некое состояние природного объекта на момент такого осмотра с одновременным указанием на причастность к этому состоянию природопользователя. Доказывать его несоответствие действительности ретроспективно весьма непростое дело» [9, с. 45].

Одновременно, имеет место и неопределенность относительно возможности применения органами контроля мер государственного принуждения к нарушителю. Так, из действующего законодательства неясно, вправе ли по результатам рейдового мероприятия должностное лицо выдать обязательное для исполнения предписание об устранении правонарушения. Судебная практика по этому вопросу весьма противоречива. В одних случаях выдача предписания признается незаконной¹, в других — вполне обоснованной². Зачастую судами не принимаются в качестве допустимых доказательства акты рейдовых осмотров при привлечении виновных к административной ответственности³.

В 2014 году законодатель предпринял попытку урегулировать данный вопрос. Федеральным законом от 14.10.2014 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного

¹ См., напр.: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.05.2015 № 17АП-3822/2015-АК по делу № А50-24869/2014.

² См., напр.: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.03.2015 № 17АП-105/2015-АК по делу № А60-37529/2014.

³ См., напр.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 30.03.2015 по делу № А74-7185/2014.

контроля (надзора) и муниципального контроля» в Закон № 294 были внесены изменения. Было скорректировано определение мероприятий по контролю, их перечень был дополнен рейдовыми осмотрами, обследованиями (п. 5 ст. 2). Также в законе появилась дополнительная ст. 13.2 «Плановые (рейдовые) осмотры». Данной статьей регламентированы следующие вопросы.

1. Прямо указано, кто вправе проводить такие рейдовые осмотры, это уполномоченные должностные лица органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, действующие в пределах своей компетенции.

2. Определены объекты осмотра, это а) территории и акватории (особо охраняемые природные территории, лесные участки, охотничьи угодья, земельные участки, акватории водоемов, районов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации), б) транспортные средства в процессе их эксплуатации (суда и иные плавучие средства, находящиеся на внутренних водных путях и в акваториях портов, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, автомобильный и городской наземный электрический транспорт, самоходные машины и другие виды техники, подвижной состав железнодорожного транспорта, воздушные суда).

3. Сформулировано основание проведения рейдового осмотра, это плановое (рейдовое) задание уполномоченного органа.

4. Порядок процессуального оформления таких заданий и результатов осмотров прямо не урегулирован, делается отсылка к федеральным ведомственным, региональным и муниципальным нормативным актам. В настоящее время такие акты приняты Министерством природных ресурсов и экологии РФ (Приказ Минприроды России от 31.08.2015 № 373 «Об утверждении порядка оформления и содержание плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований лесных участков, порядок оформления результатов таких осмотров, обследований», Приказ Минприроды России от 25.05.2015 № 237 «Об утверждении порядка оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований особо охраняемых природных территорий, земельных участков, акваторий водое-





мов, районов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, транспортных средств (судов и иных плавучих средств, находящихся на внутренних водных путях и в акваториях портов, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, автомобильного и городского наземного электрического транспорта, самоходных машин и других видов техники, подвижного состава железнодорожного транспорта, воздушных судов) в процессе их эксплуатации и порядка оформления результатов таких осмотров, обследований»). В качестве примера регионального подзаконного акта можно привести Постановление Правительства Тюменской области от 17.03.2015 № 95-п «Об установлении порядка оформления и содержание плановых (рейдовых) заданий, порядок оформления результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований, осуществляемых Департаментом недропользования и экологии Тюменской области».

5. Указаны юридические последствия выявления в ходе рейдового осмотра нарушений. Должностные лица должны: а) принять меры по пресечению таких нарушений, б) довести в письменной форме до сведения руководителя (заместителя руководителя) органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля информацию о выявленных нарушениях для принятия решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Позитивно можно оценить уже то, что законодатель увидел саму проблему правовой неопределенности иных, кроме проверки, форм контроля. Однако целый ряд вопросов относительно применения этих норм остается.

Во-первых, неудачным представляется отнесение в п. 5 ст. 2 рейдового осмотра к мероприятиям по контролю. Полагаем, что это самостоятельная форма контроля, в рамках которой могут быть проведены различные мероприятия по контролю: визуальный осмотр территорий и акваторий, опрос нарушителей и свидетелей, проверка документов, взятие проб образцов природных объектов и другие.

Указанный подход уже нашел свое отражение в последнем варианте Проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контро-

ля (надзора) в Российской Федерации»¹ (далее — законопроект).

Во-вторых, вызывает возражение использование для обозначения рейдовых мероприятий термина «осмотр, обследование территорий», поскольку он уже используется действующим законодательством. КоАП РФ относит осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ст. 27.8). А для обозначения действий по визуальному осмотру транспортных средств давно используется термин «досмотр транспортных средств», также урегулированный ст. 27.9 КоАП РФ. Причем КоАП РФ четко определяет процедуру применения этих мер и процессуальное оформление результатов. Полагаем, во избежание путаницы для обозначения рассматриваемой формы контроля следует использовать иной термин, например, рейдовое мероприятие или рейд.

В-третьих, ст. 13.2. не содержит как такового определения рейдового (планового) осмотра, позволяющего отличить его от проверки. Данный вопрос является актуальным, так как все существенные для защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ограничения полномочий органов государственного контроля (надзора) установлены законодателем именно по отношению к проведению проверок. Вместе с тем, имеющееся определение проверки в п. 6 ст. 2 закона № 294 в полной мере не отвечает на это вопрос [5, с. 106].

Согласно указанной норме проверкой является совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами. При это, определяя проверку через совокупность мероприятий по контролю, законодатель не дает четкого определе-

¹ Подготовлен Минэкономразвития России (вне-сен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.08.2015) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.10.2015).

ния самих мероприятий по контролю, по сути, просто перечисляя их. (п. 5 ст. 2). Заметим, что этим дефектом страдает и законопроект (ст. 31, 32, ч. 1 ст. 37).

Как верно отмечают специалисты, анализ норм Закона № 294-ФЗ позволяет установить только формальное содержание проверок. Однако эти формальные признаки проверки не позволяют уяснить материальное содержание проверки, так как по сути относят к проверкам то, что сам орган контроля называет проверкой. Так, в случае если деятельность органа контроля не отвечает вышеописанным признакам, это может означать как то, что такая деятельность не является проверкой, так и то, что орган контроля элементарно нарушает закон [5, с. 107].

В-четвертых, законодатель четко не определил, что может быть основанием для составления планового (рейдового) задания. В итоге они совпадают с основаниями внеплановой проверки, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 10 закона № 294.

Так, согласно Приказу Минприроды России от 25.05.2015 № 237 основанием проведения планового (рейдового) осмотра, обследования могут быть:

поступление обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о нарушении требований законодательства в области охраны окружающей среды;

поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, требования прокурора;

наступление периода, во время которого возникает повышенная угроза причинения вреда окружающей среде, в том числе пожароопасный, паводковый периоды;

систематическое наблюдение за исполнением требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды;

данные государственного экологического мониторинга.

Получается, что при поступлении сообщения о правонарушении на территории должностные лица получают альтернативные возможности: а) назначить внеплановую проверку организации со всеми

сопутствующими процедурными сложностями либо б) провести патрульное мероприятие в отношении территории, избежав всех вышеуказанных сложностей, имея дополнительные предпочтения в виде неучастия проверяемого субъекта в составлении акта по итогам такого мероприятия и невозможности принесения соответствующих возражений по его содержанию в ходе самого рейда. На это обратил внимание в своем исследовании О. О. Солдатенков. Если при этом организация является природопользователем, то можно также провести и проверку в рамках соблюдения условий договора природопользования [9, с. 46].

Для предотвращения злоупотреблений со стороны органов власти считаем необходимым именно на уровне федерального закона установить основания проведения рейдовых мероприятий (составления рейдовых заданий). Заметим также, что нецелесообразно называть такие задания «плановыми», как это сделано в ст. 13.2 Закона № 294, поскольку рейдовые мероприятия, как и проверки, могут быть плановыми (в том числе, в период повышенной угрозы причинения вреда окружающей среде, в том числе пожароопасный, паводковый периоды) и внеплановыми (например, при поступлении сообщения от гражданина).

Какие же обстоятельства могут и должны учитываться при разграничении оснований проведения проверки и рейдового мероприятия? Как нам представляется, эти различия можно провести по двум взаимосвязанным признакам.

Первый — это наличие у органа контроля сведений о проверяемом субъекте на момент назначения проверки или рейдового мероприятия. Если из обращения гражданина, юридического лица, информации других органов власти, средств массовой информации, неясно, кто возможный правонарушитель, орган контроля должен предпринять все возможные меры по установлению субъекта нарушения. Так, на основе сведений, полученных из государственных информационных систем, в том числе в рамках межведомственного взаимодействия, возможно установить, в чьей собственности либо пользовании находится территория (акватория). В отношении земель общего пользования, не предоставленных никому в пользование, возможно выяснить, кто отвечает за надлежащее содержание территории. Например, в населенном пункте это могут быть организации, управляющие жилым фондом,



либо организации, отвечающие за уборку и содержание территории по договору. На землях лесного фонда мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов могут осуществляться государственными (муниципальными) бюджетными автономными учреждениями, либо организациями, заключившими контракт на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов (ст. 19 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ). За несанкционированные свалки с 1 января 2016 г. ответственность будут нести региональные операторы в области обращения с отходами производства и потребления (ст. 24.6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ).

Таким образом, если достаточные сведения о возможном правонарушителе имеются, то должна быть назначена внеплановая проверка в порядке, установленном ст. 10 Закона № 294. Если информации недостаточно и получить ее не представляется возможным, то необходимо провести рейдовое мероприятие. Указанное требование должно распространяться как на внеплановые, так и плановые проверки. В последнем случае важно установить ограничения по проведению рейдов в отношении земельных участков, иных природных объектов, которые переданы в пользование хозяйствующим субъектам.

Второй признак, вытекающий из первого, — наличие возможности взаимодействия между органом контроля и проверяемым субъектом. Если в ходе рейдового мероприятия, правонарушитель установлен, то должна быть назначена проверка деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, как то предусматривает сейчас ч. 2 ст. 13.2 Закона № 294. Если нарушителем

является гражданин, то в отношении него должно быть возбуждено дело об административном правонарушении в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

Такой подход позволяет более четко определить и перечень мероприятий по контролю, проводимых в ходе рейдового мероприятия, т. е. его содержание. К их числу, по нашему мнению, следует отнести:

осмотр, т. е. внешнее визуальное обследование территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, не требующих взаимодействия с лицами, обладающими полномочиями в отношении указанных объектов;

опрос граждан (без оформления объяснений в письменной форме);

проверка документов с целью установления законности действий (деятельности) лиц;

отбор проб (образцов) продукции с последующим назначением экспертизы.

Осмотр транспортных средств (в законопроекте он именуется досмотром и включает в себя действия по обследованию товаров, транспортных средств, документов, иных объектов с целью получения подтверждения сведений о характере, состоянии и количестве объектов, а также с целью проверки соответствия этих объектов обязательным требованиям) следует исключить из содержания рейдовых мероприятий в силу того, что он невозможен без взаимодействия между органом контроля и проверяемым лицом.

Полагаем, что эти соображения могут быть использованы при совершенствовании законодательства в рассматриваемой сфере, прежде всего при принятии Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации».



Литература

1. Анисимова, К. Л. Правовое регулирование муниципального земельного контроля: проблемы и пути решения / К. Л. Анисимова, Н. В. Данилова // Вестник Тюменского государственного университета. — 2011. — № 3. — С. 140—145.
2. Геймур О. Г. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации на современном этапе / О. Г. Геймур // Вестник Тюменского государственного университета. — 2014. — № 3. — С. 133—140.
3. Козлова, Л. С. Правовое регулирование регионального контроля (надзора) / Л. С. Козлова, Т. Д. Садовская // Вестник Тюменского государственного университета. — 2013. — № 3. — С. 81—89.
4. Майоров, В. И. Особенности государственного контроля и надзора в сфере рекламной деятельности / В. И. Майоров, А. С. Лазуков // Проблемы права. — 2015. — № 2 (50). — С. 114—119.
5. О состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации. Аналитический доклад [Электронный ресурс] / С. М. Плаксин, Е. В. Ковтун, А. В. Кнутов и др. // СПС «КонсультантПлюс», 2010 (дата обращения: 06.10.2015).
6. Осипов, Д. А. О понятиях «государственный контроль», «государственный надзор», «тотальный контроль над личностью» / Д. А. Осипов, В. М. Большакова // Власть. — 2015. — № 5. — С. 136—140.

7. Петров, А. В. Юридическая природа государственного контроля и надзора / А. В. Петров, А. Е. Епифанов // Журнал российского права. — 2013. — № 7. — С. 36—49.
8. Садохина Н. Е. Формы взаимодействия государственного и общественного контроля / Н. Е. Садохина, А. В. Липунцова // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. — 2012. — № 8. — С. 292—298.
9. Солдатенков, О. О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики / О. О. Солдатенков // Юридический мир. — 2014. — № 8.

ДАНИЛОВА Наталья Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права, Тюменский государственный университет. 625002, Российская Федерация, г. Тюмень, ул. Семакова, 10. E-mail: nvdanilova@mail.ru

DANILOVA Natalia Vladimirovna, candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor Department of Administrative and Financial Law Tyumen State University. Bld. 10, Semakova Str., Russian Federation, Tyumen, 625002. E-mail: nvdanilova@mail.ru

For citation: **N. V. Danilova** Problems of differentiation of checks and inspections raid at the state environmental supervision

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 133—139.



З. В. Иванова

ИСПОЛНИТЕЛЬСКИЙ СБОР КАК МЕРА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

S. V. Ivanova

PERFORMING THE COLLECTION AS A MEASURE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE EXECUTIVE PRODUCTION

В настоящее время институт исполнительского сбора сравнительно слабо исследован в юридической науке, что в известной степени служит предпосылкой для возникновения дискуссионности относительно правовой природы исполнительского сбора и появления различных его трактовок: как санкции штрафного характера; как штрафной санкции с преобладающими признаками гражданско-правовой обязанности; как меры исполнительной процессуальной ответственности должника. В данной статье исполнительский сбор рассматривается как разновидность административно-правовой ответственности, схожий по своей природе с административным штрафом.

Ключевые слова: исполнительский сбор, административная ответственность, административный штраф.

At present the Institute for the Performing collect relatively little research in the jurisprudence that a degree is a prerequisite for the emergence of the discussion on the legal nature of the collection and the appearance of performing its various interpretations: as a penal sanction character; how punitive the prevailing signs of civil responsibilities; as a measure of procedural enforcement debtor's liability. This article is considered as a collection of performing a variety of administrative and legal responsibility, similar in nature to an administrative fine.

Keywords: performing data collection, administrative responsibility, administrative fine.

Реализации задачи по своевременному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц в целях защиты нарушенных прав способствует применение должностными лицами службы судебных приставов мер государственного принуждения.

Меру принуждения в исполнительном производстве определяют как установленную конкретной охранительной нормой закона совокупность процессуальных действий, объединенных двуединой целью (наказанием или обеспечением исполнительного производства) и основаниями применения [3]. На страницах юридических журналов предлагают к рассмотрению различные классификации мер административно-правового принуждения. Применительно к деятельности службы судебных приставов, В. А. Гурев выделяет: 1. Меры административно-

правового принуждения, подразделяемые на следующие категории:

— меры административного пресечения. К таким мерам автор относит, наряду с вызовом сторон исполнительного производства и оценкой имущества, взыскание исполнительского сбора, а также иные исполнительные действия, перечисленные в ст. 64 ФЗ «Об исполнительном производстве». Указанные меры автор предлагает именовать мерами административного обеспечения исполнения актов юрисдикционных органов;

— административно-восстановительные меры. К ним ученый относит меры принудительного исполнения, предусмотренные ст. 68 указанного Закона, в частности обращение взыскания на имущество должника, изъятие у должника имущества, присужденного взыскателю, и другие;



— меры административного наказания, которые выступают за совершенное незаконное действие (бездействие). В соответствии со ст. 23.68 КоАП РФ Федеральная служба судебных приставов уполномочена привлекать к административной ответственности по ст. 13.26, 17.8.1, ч. 1 и 3 ст. 17.14, ст. 17.15 настоящего Кодекса.

2. Иные административно-правовые меры, в основе которых лежит убеждение [2].

Рассматривая правовую природу исполнительского сбора, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30.07.2001 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»» отметил, что исполнительскому сбору как штрафной санкции присущи признаки административной санкции, а именно: фиксированное, установленное ФЗ «Об исполнительном производстве» денежное выражение, принудительный характер взыскания, оформление постановлением уполномоченного должностного лица, взимание в случае совершения правонарушения, а также зачисление в бюджет и во внебюджетный фонд средств, которые находятся в государственной собственности. По тексту данного постановления исполнительский сбор обозначен как «штрафная санкция административного характера», «взыскание штрафного характера», «мера взыскания штрафного характера». Поскольку исполнительский сбор предполагает дополнительную выплату должником денежных средств, в связи с совершенным им правонарушением, предлагаем рассматривать данный институт как разновидность административно-правовой ответственности, схожий по своей природе с административным штрафом.

В юридической литературе выделяют следующие основания для наступления административной ответственности: а) нормативное (систему регулирующих ее правовых норм); б) фактическое (неправомерные деяния субъектов права); в) процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам) [1].

Исполнительский сбор в качестве административного наказания в ст. 3.2 КоАП РФ не обозначен, взыскание пред-

усмотрено положениями ст. 112 ФЗ «Об исполнительном производстве», что не свидетельствует о том, что данный вид ответственности перестал быть административным. Аналогично, наличие ответственности за нарушение таможенных правил содержится в специальном нормативном акте — Таможенном кодексе Российской Федерации, что также не свидетельствует о том, что данный вид ответственности является особой таможенной ответственностью, но не административной. Характер ответственности не меняется, однако, при этом для ее наложения и рассмотрения дел о нарушении таможенных правил установлен специальный порядок.

Исполнительский сбор, как и административный штраф, назначается от имени государства уполномоченным должностным лицом, процессуально оформляется постановлением, предусматривает обременение имущественного характера для правонарушителя, связанное с неисполнением законного требования государства. Фактическим основанием административной ответственности выступает правонарушение. Основанием вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора является виновное деяние, выражающееся в неисполнении законных требований должностного лица об исполнении требований исполнительного документа в добровольный срок.

Несмотря на схожие черты порядок принятия процессуального решения в идее наложения санкции различен. Так, до вынесения постановления об административном правонарушении необходимо составление протокола об административном правонарушении, но в исполнительном производстве постановление о взыскании исполнительского сбора фиксирует начало принятия мер принудительного исполнения и не требует для его принятия составления отдельного процессуального документа. Если обратиться к положениям КоАП РФ, неисполнение в установленный судебным приставом - исполнителем срок требований исполнительного документа не содержится в перечне административных правонарушений (гл. 17 КоАП РФ), а исполнительский сбор — в перечне административных наказаний (ст. 3.2 КоАП РФ). В то же время можно выделить следующие общие черты:

1. Уведомление о наступлении неблагоприятных последствий для должника за неисполнение им законного требования представителя органа государственной власти обязательно как при взыска-



нии исполнительского сбора, так и при привлечении к административной ответственности;

2. Обязательным условием для вынесения постановления о привлечении к административной ответственности виновного лица и взыскании исполнительского сбора является надлежащее уведомление должника о возбуждении исполнительного производства;

3. Постановление о взыскании исполнительского сбора и постановление о привлечении к административной ответственности утверждаются начальником отдела — старшим судебным приставом (ч. 2 ст. 112 ФЗ «Об исполнительном производстве», ст. 23.68 КоАП РФ). Данные постановления могут быть обжалованы в десятидневный срок в судебном порядке (ч. 6 ст. 112 ФЗ «Об исполнительном производстве»);

4. Срок давности взыскания исполнительского сбора и срок предъявления к исполнению постановления о его взыскании необходимо исчислять исходя из положений ч. 1, 3 ст. 31.9 КоАП РФ, предусматривающих давность исполнения постановления о назначении административного наказания. Действительно,

законодательством определено начало течения срока, с которым связано вынесение постановления о взыскании исполнительского сбора, а именно пять дней с момента ознакомления должника с постановлением о возбуждении исполнительного производства. При этом положения ФЗ «Об исполнительном производстве» не устанавливают срок, в течение которого судебный пристав-исполнитель имеет право вынести постановление о взыскании исполнительского сбора. Для обеспечения правовой определенности исполнительского сбора во взаимоотношениях между должником и взыскателем срок давности взыскания исполнительского сбора и срок предъявления к исполнению постановления о его взыскании необходимо исчислять исходя из положений ч. 7 ст. 21 Закона об исполнительном производстве и ч. 1, 3 ст. 31.9 КоАП РФ [4].

5. Взысканные денежные средства за исполнительский сбор и административный штраф перечисляются в федеральный бюджет.

С указанной позиции представляется, что исполнительский сбор и штраф как меры административной ответственности — схожие правовые явления.

Литература

1. Братановский, С. Н. Административное право. Особенная часть : учебник для вузов / С. Н. Братановский // СПС «КонсультантПлюс».
2. Гуреев, В. А. Меры административно - исполнительной деятельности ФССП России: формирование системного подхода / В. А. Гуреев // Административное право и процесс. — 2014. — № 6.
3. Гуцин, В. В. Сущность и содержание исполнительного производства по российскому законодательству / В. В. Гуцин // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2013. — № 5.
4. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 21.12.2011 по делу № А27-9568/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

ИВАНОВА Зоя Владимировна — аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, начальник отдела правового обеспечения, Управление Федеральной службы судебных приставов России по Челябинской области, г. Челябинск. 454078, г. Челябинск, ул. Барбюса, 136 в. E-mail: Yfssp74opo@mail.ru.

IVANOVA Zoya Vladimirovna — Postgraduate of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Head of the Legal Support Office of the Federal Bailiff Service of Russia Chelyabinsk Region, Chelyabinsk. 454078, Chelyabinsk, st. Barbusse, 136 v. E-mail: Yfssp74opo@mail.ru.

For citation: **S. V. Ivanova** Performing the collection as a measure of administrative responsibility in the executive production *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 140—142.



УДК: 342.9 + 345.5

Л. С. Козлова

УСТАНОВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ КАК ГАРАНТИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ПРИОРИТЕТНОСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

L. S. Kozlova

ESTABLISHMENT OF THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR THE OFFENCE OF LEGISLATION ABOUT STATE AND MUNICIPAL SERVICES PROVISION AS A GUARANTEE OF REALISATION OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE PRIORITY OF PERSON'S AND CITIZEN'S RIGHTS AND FREEDOMS

В статье рассматриваются вопросы установления в Российской Федерации административной ответственности за нарушения законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, критически оцениваются законодательные нормы, предусматривающие ее установление, прослеживается совершенствование административно-правового регулирования данного института.

Анализ поэтапной законодательной практики установления административной ответственности за нарушения законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг позволил автору установить несовершенство правового регулирования исследуемых вопросов, которое, предположительно, вызовет затруднения практического применения норм об административной ответственности и, как следствие, незащищенность административных процедур предоставления государственных и муниципальных услуг от нарушений.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, установление административной ответственности, статья 5.63. КоАП РФ, правонарушения, посягающие на порядок предоставления государственных и муниципальных услуг; субъекты ответственности за нарушение законодательства об организации государственных и муниципальных услуг; законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях.

The article deals with the adoption of the Russian Federation administrative responsibility for violation of legislation on the organization of state and municipal services, critically assessed legislation providing for its establishment, traced the improvement of administrative and legal regulation of the institution.

Purpose — to give a legal assessment of the characteristics of the establishment of administrative responsibility for violation of legislation on the organization of state and municipal services at federal and regional level in terms of legislative technique and the legal safeguards for the administrative

143

Административное
право





procedures of their provision, therefore, the rights of citizens and organizations to obtain high-quality public or municipal services.

The analysis phase of the legislative practice of establishing administrative liability for violations of the law on the organization of state and municipal services allowed the author to establish the imperfection of legal regulation of the issues under examination, which, presumably, will cause difficulties of practical application of the rules on administrative responsibility and, as a result, the vulnerability of the administrative procedures of state and local government Service violations.

Keywords: *state and municipal services; the establishment of administrative responsibility; Article 5.63. Administrative Code; offenses against the order of providing state and municipal services; subjects responsibility for violation of legislation on the organization of state and municipal services; legislation of subjects of the Russian Federation on administrative offenses.*

Конституцией Российской Федерации провозглашено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Реализация новой парадигмы взаимоотношений между государством и гражданами, организациями граждан привела к серьезным изменениям в осуществлении государственного и муниципального управления в ходе поэтапно проводимой административной реформы. Основным механизмом взаимодействия государственных и муниципальных органов, подведомственных им государственных и муниципальных учреждений, других государственных и муниципальных организаций, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, работников с гражданами и юридическими лицами является предоставление государственных и муниципальных услуг.

Новые принципы, правовые формы и способы, процедуры, по сути, новый правовой механизм взаимодействия государства и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг закрепил Федеральный закон от 27. 07. 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ). Его принятие повлекло внесение многочисленных изменений в действующее законодательство. Данное обстоятельство свидетельствует о быстром развитии института государственных и муниципальных услуг, совершенствовании правового регулирования административных процедур их предоставления, масштабы перемен во взаимоотношениях государства и общества на пути формирования сервисного электронного правительства и государства. В настоящее время на федеральном уровне насчитывается 845 государственных услуг и функций; на региональном уровне —

14 500 государственных услуг (функций) (в среднем 175 услуг на субъект Российской Федерации); на муниципальном уровне — более 32 500 муниципальных услуг, связанных с непосредственным ежедневным взаимодействием органов власти и граждан [5]. Такое большое количество государственных и муниципальных услуг нуждается в обеспечении мерами административной ответственности. В связи с изложенными выше положениями, вопросы установления и привлечения к административной ответственности субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг — лиц, задействованных в административных процедурах их предоставления, приобретают особую актуальность.

Новый институт административной ответственности в управлении государственными и муниципальными услугами должен стать одной из важных гарантий прав граждан и организаций на получение заявленной услуги в соответствии с нормативно закрепленными стандартами и административными процедурами, а для науки административного права — важным в объектом научных исследований, что прогнозировалось некоторыми авторами [1; 4; 5].

В первоначальной редакции Закон № 210-ФЗ не содержал традиционной правовой нормы, предусматривающей за его нарушение применение мер юридической, в том числе административной ответственности. Это выглядело более чем не логично, так как он закрепил, во-первых, *обязанности субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг* (ст. 6) в отношении заявителей, например, 1) предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами; 2) обеспечивать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных зако-

нодательством Российской Федерации, по выбору заявителя, за неисполнение которых может (должна) наступить юридическая, в том числе административная ответственность.

Во-вторых, *круг запрещенных действий* для субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 7) в отношении заявителей, за несоблюдение которых так же должна быть установлена юридическая, в том числе административная ответственность. Например, требовать от них: 1) представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг; 2) представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг и др.

Это нарушение законодательной техники было преодолено Федеральным законом от 03.12.2011 № 38-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 383-ФЗ), которым (п. 7 ст. 22) в Закон № 210-ФЗ, во-первых, была введена целая глава 2.1 «Досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего», п. 9 ст. 1.1, которой предусмотрено следующее. *В случае установления, в ходе или по результатам рассмотрения жалобы, признаков состава административного правонарушения или преступления, должностное лицо, наделенное полномочиями по рассмотрению жалоб, незамедлительно направляет имеющиеся материалы в органы прокуратуры.*

Вот так нетрадиционно — как следствие рассмотрения жалобы гражданином или организацией — предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка предоставления го-

сударственных и муниципальных услуг, с указанием на то, что дела о таких нарушениях будут возбуждаться исключительно мотивированным постановлением прокурора. Комментируемая норма «обставляет» возбуждение дела об административном правонарушении условиями: если руководитель органа, в служебном подчинении которого находится гражданский или муниципальный служащий, либо работник, деяния которого обжалуются, направит рассмотренную им жалобу прокурору, если он установит в деянии своего служащего (работника) состав административного правонарушения. Подобная законодательная формула вызывает сомнение в ее правильности, так как она создает проблемы законодательного регулирования данных отношений субъектами Российской Федерации и, одновременно, уверенность в возможности сокрытия фактов административных правонарушений. Процедуры досудебного обжалования порождают служебное расследование, то есть, внутренний контроль, результатом чего может быть привлечение лица, в отношении которого подана жалоба, к дисциплинарной ответственности. Эффективность внутреннего контроля, по заключению не только российских экспертов, но и зарубежных, традиционно низка. Далее отметим, что если федеральный законодатель наделил должностных лиц, уполномоченных рассматривать жалобы, обязанностью незамедлительно, в случае установления состава административного правонарушения, направить имеющиеся материалы в прокуратуру, то этот же законодатель, согласно правилам законодательной техники, должен установить административную ответственность за нарушение данной обязанности указанным лицом. Однако это не сделано.

Во-вторых, ст. 12 Закона № 383-ФЗ было внесено изменение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Глава 5 дополнена ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — ст. 5.63. КоАП РФ). Таким образом, с 1 января 2012 года — времени вступления в силу Закона № 383-ФЗ — установлена административная ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Следует так же отметить, что внесение в Закон № 210-ФЗ дополнений, в части норм, предусматривающих юридическую ответственность за его нарушение, было





продолжено. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2012 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»» (ст. 35) ввел новое положение следующего содержания. Многофункциональный центр и его работники, федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия, и их работники *несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации:*

1) за полноту передаваемых органу, предоставляющему государственную услугу, или органу, предоставляющему муниципальную услугу, запросов, иных документов, принятых от заявителя;

2) за своевременную передачу органу, предоставляющему государственную услугу, или органу, предоставляющему муниципальную услугу, запросов, иных документов, принятых от заявителя;

3) за своевременную выдачу заявителю документов, переданных в этих целях многофункциональному центру органом, предоставляющим государственную услугу, или органом, предоставляющим муниципальную услугу;

4) за соблюдение прав субъектов персональных данных, за соблюдение законодательства Российской Федерации, устанавливающего особенности обращения с информацией, доступ к которой ограничен федеральным законом.

С момента вступления в силу ст. 5.63 КоАП РФ в нее, за непродолжительный срок ее действия, дважды были внесены изменения:

1) общим Федеральным законом Российской Федерации от 28.07.2012 № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»» (п. 4 ст. 14);

2) специальным Федеральным законом от 28.12.2013 № 430-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Внесенными изменениями была установлена (упущенная законодателем ра-

нее) административная ответственность *должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления* за нарушение порядка предоставления государственных услуг, оказываемых ими в рамках осуществления *переданных отдельных государственных полномочий Российской Федерации*. Естественно, при условии, что нормативное правовое регулирование реализации таких полномочий находится в ведении Российской Федерации.

В ныне действующей редакции ст. 5.63 КоАП РФ имеет сложную структуру и содержит пять составов административных правонарушений. Федеральными нормами за нарушения законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг установлена административная ответственность следующих физических лиц, участвующих в их предоставлении:

— должностных лиц федеральных органов исполнительной власти,

— должностных лиц органов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации,

— работников многофункциональных центров,

— работников иных организаций, осуществляющих, в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции многофункционального центра,

— работников государственных учреждений, осуществляющих деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества,

— должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, осуществляющего исполнительно-распорядительные полномочия, если нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением данной государственной услуги, осуществляется нормативными правовыми актами Российской Федерации,

— должностных лиц, наделенных полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги. Все они являются специальными субъектами административной ответственности.

Противоправные деяния, посягающие на общественные отношения в области организации предоставления государ-

ственных и муниципальных услуг, выражены, как форме действий, так и в форме бездействий. А именно:

— нарушение порядка предоставления государственной услуги, повлекшее непредоставление государственной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков (ч. 1, 1.1 ст. 5.63);

— требование для предоставления государственных услуг документов и (или) платы, не предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 2 ст. 5.63);

— нарушение порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение от принятия ее к рассмотрению (ч. 3 ст. 5.63);

— совершение правонарушений, предусмотренных ч. 1, 1.1 или 2 ст. 5.63, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 4 ст. 5.63);

— совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 5.63, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 5 ст. 5.63).

В системе перечисленных пяти деяний два деяния закреплены на основе одного признака объективной стороны административного правонарушения — *повторности*. «Подобное установление совершенно необоснованно придает одному из обстоятельств, по умолчанию отягчающих ответственность, заранее установленную силу по отношению к иным обстоятельствам, которые необходимо учитывать при назначении наказания» [5, с. 51]. Установление таких составов негативно влияет не только на административную ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, но и на институт административной ответственности в целом.

Субъективная сторона правонарушений характеризуется виной, как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

Составы административных правонарушений являются формальными.

Санкциями статьи установлены такие административные наказания, как административный штраф и дисквалификация. При установлении административных наказаний федеральный законодатель, и по аналогии — законодатель субъектов РФ,

в трех санкциях (из пяти) ст. 5.63 КоАП РФ использовали *безальтернативно* административный штраф, что затрудняет на практике индивидуализацию административной ответственности. Ничто, на мой взгляд, не мешало законодателю установить классическое альтернативное административному штрафу административное наказание — предупреждение. Безальтернативное моделирование административных наказаний снижает качество законодательного установления административной ответственности.

В соответствии со ст. 28.4. КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.63 КоАП РФ, возбуждаются прокурором. В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.63 КоАП РФ, подлежат рассмотрению судьями.

В рамках заявленной проблематики уместно рассмотреть особенности установления субъектами Российской Федерации, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, административной ответственности за нарушения законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления об организации предоставления региональных государственных и муниципальных услуг. Исследование законов субъектов РФ было выборочным. При этом выявлено, что, во-первых, большинство субъектов РФ, при установлении рассматриваемого вида административной ответственности, воспроизвели в своих законах об административных правонарушениях в качестве ее оснований составы административных правонарушений, закрепленных в ст. 5.63 КоАП РФ. Представляется, что это вполне оправданно, как и то, что рассмотрение подобных дел отнесено субъектами РФ к юрисдикции мировых судей.

Во-вторых, они столкнулись с неразрешимой ситуацией в части регулирования возбуждения дел об административных правонарушениях, посягающих на порядок предоставления региональных государственных и муниципальных услуг. Взаимосвязанное толкование ст. 28.4 КоАП РФ и ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ, позволяет однозначно заключить, что возбуждение дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, отнесено к исключительным полномочиям прокурора. У субъекта Российской Федерации, таким образом, отсутствует возможность установления





иного порядка возбуждения таких дел, но и наделять прокуроров полномочиями по их возбуждению в законах субъектов РФ, по меньшей мере, некорректно. В группе субъектов РФ законодатель пошел на такую некорректность и наделил прокуроров полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, посягающих на порядок предоставления региональных государственных и муниципальных услуг.

Законодатели другой группы субъектов РФ полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок предоставления *региональных государственных услуг*, наделил тех руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ и их заместителей, которые вправе рассматривать жалобы заявителей на решения и действия (бездействие) органов исполнительной власти субъекта РФ и их должностных лиц, государственных гражданских служащих при предоставлении региональных государственных услуг. За нарушения порядка предоставления *муниципальных услуг* в данных субъектах РФ полномочиями по возбуждению таких дел чаще всего наделяются члены административных комиссий городов (городских округов) и муниципальных районов.

В законодательстве третьей группы субъектов РФ закреплены одновременно оба варианта возбуждения подобных дел — и руководителями и их заместите-

лями исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, и прокурорами.

Выходом из данной ситуации может стать изменение существующего порядка привлечения лица, совершившего правонарушение в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, к административной ответственности в федеральном законодательстве.

Проведенным исследованием установлено, что характерным противоречием федеральному законодательству является установление законами субъектов РФ административной ответственности работников многофункциональных центров за нарушения порядка предоставления региональных государственных и муниципальных услуг. Согласно положениям статьи 16 Закона № 210-ФЗ, работники многофункциональных центров несут административную ответственность, установленную исключительно законодательством Российской Федерации, т. е. КоАП РФ.

Кроме того, выявленная ситуация установления разных размеров административных штрафов в разных субъектах Российской Федерации за одинаковые правонарушения, может толковаться двояко. Формально — это нарушение конституционного принципа равенства граждан перед законом и судом, с точки зрения разумности и принципа справедливости — это можно рассматривать как учет различного уровня жизни граждан в разных регионах.

Литература

1. Зырянов, С. М. Административная ответственность: теория, законодательство, практика / С. М. Зырянов // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы VIII всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 29 мая 2015 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. — Омск : Омская юридическая академия, 2015. — С. 60—69.
2. Петренко, П. И. О некоторых тенденциях современного законодательства, оказывающих негативное влияние на институт административной ответственности / П. И. Петренко // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 ч. — Ч. II ; сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. — СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2015. — С. 49—52.
3. Регламентация и стандартизация предоставления государственных и муниципальных услуг, а также перевод этих услуг в электронный вид. — URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform> (дата обращения 19.11.2015).
4. Севрюгин В. Е. Проблемы административного права и процесса современной России: состояние теории и практики законодательного регулирования административной ответственности / В. Е. Севрюгин // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы VIII всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 29 мая 2015 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. — Омск : Омская юридическая академия, 2015. — С. 48—53.
5. Старостин, Б. А. Некоторые проблемы установления и реализации административной ответственности законами субъектов Российской Федерации / Б. А. Старостин // Административное право и процесс. — 2013. — № 8. — С. 27—29.

КОЗЛОВА Любовь Степановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права, доцент, Тюменский государственный университет. 625002, г. Тюмень, ул. Семакова, 10. E-mail: kozlova_l_s@mail.ru

KOZLOVA Lyubov Stepanovna, candidate of Law, Associate Professor Administrative and Financial Law, Associate Professor. Tyumen State University. 625002, Tyumen, ul. Semakova 10. E-mail: kozlova_l_s@mail.ru

For citation: **L. S. Kozlova** Establishment of the administrative responsibility for the offence of legislation about state and municipal services provision as a guarantee of realisation of the constitutional principle of the priority of person's and citizen's rights and freedoms

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 143–149.



УДК: 351.74 .086+ 342.951

А. В. Коркин

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВ ПОЛИЦИИ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ЖИЛОМ СЕКТОРЕ

A. V. Korkin

IMPROVING THE RIGHTS OF THE POLICE TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL CRIME PREVENTION IN THE RESIDENTIAL SECTOR

В статье предлагаются меры по совершенствованию законодательства о деятельности полиции с целью повышения эффективности мер административно-правового принуждения, направленных на профилактику правонарушений в жилом секторе. Раскрываются права полиции по пресечению административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации в условиях отсутствия у сотрудников полиции права составлять протоколы о таких административных правонарушениях и механизм привлечения к административной ответственности виновных лиц. Делается вывод о необходимости расширения перечня оснований проникновения сотрудников полиции в жилище. Высказываются рекомендации по совершенствованию полицейской правоприменительной практики в рассматриваемой сфере для повышению уровня правовой защищенности прав и свобод граждан.

Ключевые слова: права полиции, административно-правовое принуждение, административное правонарушение, профилактика, проникновение в жилище, ответственность

The article proposes measures to improve the legislation on police activities in order to improve the effectiveness of administrative law enforcement aimed at preventing offenses in the residential sector. Disclosed police powers to curb the administrative offenses provided for by the laws of the Russian Federation in the absence of police officers have the right to draw up protocols on administrative violations of the mechanism bringing to administrative responsibility perpetrators. The conclusion about the need to expand the list of grounds penetration of police officers in the home. Make recommendations for improving police enforcement practices in this sphere to improve the legal protection of the rights and freedoms of citizens.

Keywords: police powers, administrative and law enforcement, administrative infraction, prevention, penetration into housing, responsibility

Реализация предназначения российской полиции, определенного законом, как защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности [11, ст. 1], предопределяет наличие у полиции прав и обязанностей, посредством которых оно достигается.

Одно из прав полиции, которое имелось и у милиции до реформирования органов внутренних дел и претерпело некоторые изменения в действующем законодательстве — вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории, принадлежащие гражданам и организациям [11, ст. 15].

150

Административное
право

Важность соблюдения порядка реализации этого права обуславливается тем, что неприкосновенность жилища гарантирована конституцией нашей страны, а проникновение в жилище против воли проживающих там лиц возможно только в случаях, предусмотренных федеральным законом [5, ст. 25]. Одним из таких законов является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции), где в ч. 3 ст. 15 названы следующие случаи, когда сотрудники полиции имеют право проникать в жилые и иные помещения, на земельные участки граждан, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями:

1) для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;

2) для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;

3) для пресечения преступления;

4) для установления обстоятельств несчастного случая.

Порядок реализации рассматриваемого права сотрудниками полиции неоднократно становился предметом пристального внимания со стороны ведущих ученых-административистов, в работах которых дан обстоятельный комментарий положениям Закона о полиции [4; 14], а также высказаны рекомендации по совершенствованию его применения [8]. Не претендуя на оригинальность приводимых соображений, следует отметить, что уже после вступления Закона о полиции в силу был принят ряд программных правовых актов, обуславливающих необходимость его совершенствования. Одним из таких программных актов является Концепция общественной безопасности в Российской Федерации [6]. В которой в качестве одного из основных направлений деятельности сил обеспечения общественной безопасности в области противодействия преступным и иным противоправным посягательствам определено среди прочих и совершенствование системы профилактики правонарушений, включающей в себя выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также принятие мер по их устранению [6, пп. «в» п. 28].

Одним из условий совершения повторных правонарушений является отсутствие возможности в деятельности полиции в должной мере обеспечить принцип неотвратимости наказания за правонарушение.

Так с 22 июля 2014 г. сотрудники полиции утратили право составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами об административных правонарушениях субъектов. Теперь для реализации этого полномочия необходимо соглашение между МВД России и органом исполнительной власти субъекта о передаче осуществления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов [9]. До настоящего времени ни в одном из субъектов Российской Федерации ни одного такого соглашения не заключено [13]. И хотя административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотрены в большинстве законов субъектов об административных правонарушениях, сотрудники полиции имеют право и обязанность только пресекать такие правонарушения, без составления каких-либо процессуальных документов. В связи с изложенным, в законодательство большинства субъектов Российской Федерации внесены изменения, согласно которым правом составления протоколов о рассматриваемых административных правонарушениях наделены должностные лица исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и муниципальных служащие. Учитывая, что в отличие от сотрудников полиции, указанные субъекты составления протокола об административном правонарушении, не наделены ни правом требования прекращения противоправных действий, ни правом применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, представляется маловероятным, что составление таких протоколов без присутствия сотрудника полиции является широко распространенным. Тем более, что рабочее время должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих, как правило, заканчивают несколько раньше, чем наступает время, когда нарушение тишины и покоя граждан образует состав административного правонарушения. Конечно же, при получении сообщения о таком административном правонарушении, полиция обязана незамедлительно прибыть на место его совершения [11, п. 2 ч. 1 ст. 12] и осуществить проверку полученной информации [11, п. 1 ч. 1 ст. 12]. Но, после выяснения





фактических обстоятельств дела, опроса заявителя и очевидцев (при наличии), опроса предполагаемого виновного (при возможности и его согласии), собранный материал должен быть передан по подведомственности для составления протокола об административном правонарушении [11, п. 1 ч. 1 ст. 12], то есть в местную администрацию или муниципальное учреждение, чьи должностные лица не наделены правом применить в описанной ситуации меры административного принуждения.

Осложняет ситуацию то, что наиболее распространенным административным правонарушением в рассматриваемом контексте является совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан. А в случае даже если уполномоченные должностные лица органов местного самоуправления на основании собранного сотрудниками полиции материала и придут для составления протокола об административном правонарушении на место его совершения, то объективно оценить уровень шума не представится возможным в виду весьма вероятного прекращения последнего. Таким образом, оценить насколько шум нарушает тишину и покой граждан могут прибывшие сотрудники полиции. Уровень шума в жилых помещениях не должен превышать значений, определенных ГОСТ 12.1.036-81 [2]. Замеры следует производить в соответствии с ГОСТ 23337-2014 [3]. Очевидно, что ни необходимыми специальными техническими средствами, ни необходимыми познаниями для закрепления доказательств в данном случае сотрудники полиции не обладают. Придется в соответствии со ст. 25.8 КоАП РФ вызывать специалиста, рабочее время которого также ограничено нормальной продолжительностью.

Выход из создавшейся ситуации видится, во-первых, в скорейшем заключении указанных соглашений о передаче полиции полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов. Во-вторых, в надлежащей исполняемости региональных бюджетов для выполнения предписаний п. 1 ст. 138.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации [1], устанавливающей требование финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий субъектов Российской Федерации, переданных в установленном порядке

для осуществления федеральным органам исполнительной власти. Пункт 2 указанной статьи предусмотрено, что цели и условия предоставления субвенций федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации устанавливаются соглашениями между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, в случае заключения указанных соглашений, в законе о бюджете субъекта Российской Федерации также должны быть предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субвенций федеральному бюджету для надлежащего выполнения соглашений, что полностью согласуется с позицией Минфина России [10].

И, в третьих, в разработке и представлении в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона, предусматривающего внесение изменений и дополнений в ст. 15 Закона о полиции в части наделения сотрудников полиции правом проникновения в жилые и иные помещения, земельные участки и территории, принадлежащие гражданам и организациям для пресечения совершаемых там конкретных административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, а также на общественный порядок и общественную безопасность. Расширение оснований проникновения здесь вполне обосновано, учитывая, что действующее законодательство уже и так предоставляет сотрудниками полиции такое право при совершении административного правонарушения. Так, при осуществлении административного надзора сотрудники полиции имеют право входить беспрепятственно в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения [12, п. 3 ч. 2 ст. 13]. А несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре, является правонарушением, предусмотренном ст. 19.24 КоАП РФ. Предлагаемое ограничение прав граждан не является чрезмерным и излишне ограничивающим их права и свободы.

Еще один выход из проблемы составления протокола при совершении

административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации заключается в следующем. При прибытии сотрудников полиции на место административного правонарушения для проверки полученной информации, что как уже отмечалось, является обязанностью полиции, в случае, когда требование о прекращении противоправных действий не выполняется, возникают основания для привлечения виновных к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.3 КоАП РФ. Однако совершение последнего возможно только при наличии вины в форме прямого умысла, доказывание которого может вызывать затруднения, когда лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не прекращает нарушать тишину и спокойствие и не реа-

гирует на законные требования сотрудников полиции.

В настоящее время, изложенные проблемы законодательства практически не позволяют сотрудникам полиции оперативно принимать меры по привлечению к ответственности лиц, совершающих административные правонарушения в жилом секторе, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, если административная ответственность за такие деяния предусмотрена законами субъектов Российской Федерации. Это создает возможность ухода виновных от справедливого наказания и, как обоснованно отмечается в юридической литературе, негативно сказывается на эффективности административно-юрисдикционной деятельности [7, с. 114].

Таким образом, изложенные предложения по совершенствованию полицейского законодательства и правоприменительной практики должны способствовать повышению уровня правовой защищенности прав и свобод граждан.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. ГОСТ 12.1.036-81. Система стандартов безопасности труда. Шум. Допустимые уровни в жилых и общественных зданиях (введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 31 декабря 1981 г. № 5895) // СПС «КонсультантПлюс».
3. ГОСТ 23337-2014 «Шум. Методы измерения шума на селитебной территории и в помещениях жилых и общественных зданий»: межгосударственный стандарт (введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18 ноября 2014 г. № 1643-ст) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей и др. — М.: Проспект, 2012. — 552 с.
5. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».
6. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Майоров, В. И. Об эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения / В. И. Майоров // Полицейское право. — 2007. — № 2 (10).
8. Майоров, В. И. Роль полиции в обеспечении правопорядка // В. И. Майоров // Правопорядок: история, теория, практика. — 2015. — № 1. (4). — С. 95—98.
9. О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
10. О механизме перечисления ассигнований органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашениям с федеральным органом исполнительной власти в случае передачи ими части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность: письмо Министерства финансов Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 10-05-05/16110 // СПС «КонсультантПлюс».
11. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
12. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».



13. Российские полицейские преодолевают бюрократические барьеры ради защиты граждан // МВД России : официальный сайт [Электронный ресурс]. — URL: <https://mvd.ru/news/item/6364709/> (дата обращения 01.10.2015).

14. Соловей? Ю. П. Вхождение (проникновение) сотрудников полиции в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» / Ю. П. Соловей // Административное право и процесс. — 2012. — № 3. — С. 17-25.

КОРКИН Андрей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, Уральский юридический институт МВД России. Россия, 620057, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66. E-mail: andreikorkin@mail.ru

KORKIN Andrey Vladimirovich, candidate of legal sciences, associate professor, associate professor of department of administrative law and administration of internal affairs agencies, Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia. Bld. 66, Korepina Str, Ekaterinburg, Sverdlovsk region, 620057, Russia. E-mail: andreikorkin@mail.ru

For citation: **A. V. Korkin** Improving the rights of the police to improve the efficiency of the administrative and legal crime prevention in the residential sector
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 150–154.





ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

ПП № 6(54)-2015. стр. 155—158

УДК 343.132.5 + 343.14 :004.3

С. М. Даровских

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

S. M. Darovskikh

ENSURING THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF PARTIES TO CRIMINAL PROCEEDINGS IN THE USE OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES

В статье приводятся причины использования при расследовании и рассмотрении уголовных дел достижений науки и техники и обосновывается целесообразность закрепления в уголовно-процессуальном законе понятия «научно-технические средства». Рассматривается каким образом вопросы использования технических средств решены в законодательстве других стран. Исследуются точки зрения ученых на понятие «научно-технические средства». Автор, подходя критично к имеющимся в науке взглядам на данное понятие, предлагает свою формулировку данной правовой категории. Обосновывается необходимость при выборе средств связи учитывать права и законные интересы участников процесса.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, технические средства, доказательства, права и законные интересы, участники уголовного судопроизводства.

The article presents the reasons for the use in the investigation and criminal proceedings of science and technology, the expediency of consolidation in the criminal procedure law of the concept of «scientific and technological means», . We consider how the use of technology issues addressed in the legislation of other countries. We study the point of view of scientists on the concept of «scientific and technological means.» Author, approaching critical to the existing science views on this concept, offers its formulation of the legal category. The necessity in the selection of communication into account the rights and interests of the participants.

Keywords: criminal justice, technical means, the evidence, the rights and legitimate interests of the participants in criminal proceedings.

Использование в уголовно-процессуальной деятельности технических средств и способов для обнаружения, фиксации и изъятия следов преступления и вещественных доказательств, а также для фиксации хода судебного процесса

представляет собой обязательное условие, обеспечивающее эффективность уголовного судопроизводства. Данное обстоятельство всегда учитывалось законодателем, который в тексте уголовно-процессуального закона в разное время

155

Гражданское и уголовное
судопроизводство





закреплял указанные требования. С данным подходом согласились и разработчики Концепции современной судебной реформы, поскольку одной из задач ими сформулированных являлось искоренение фальсификации в ходе досудебного и судебного производства, в особенности, фальсификации протоколов судебных заседаний и обеспечение с помощью технических средств дословной записи всего судебного разговора. Важность данного подхода разделил и Верховный Суд Российской Федерации который в своем Постановлении зафиксировал как обязательное условие использования достижений технического прогресса в поддержании уровня материально-технического обеспечения судов, органов юстиции, прокуратуры, внутренних дел, следственных подразделений [6].

Научно-технический прогресс предлагает все более усовершенствованные технические средства и технологии и отказ от их использования, например, при получении доказательств, в правоохранительной деятельности не рационален. Кроме того, новейшие научные достижения используются при подготовке и совершении преступлений, а это требует выработки новых методов и выявления, и расследования указанных преступлений со стороны представителей правоохранительных органов, что априори предопределяет доступ к данным новейшим научно-техническим достижениям и их применение в следственно-оперативной деятельности.

Применение технических средств должно обеспечивать не только доброкачественное получение доказательственной базы, но и гарантировать обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Для правосудия это важно, поскольку степень обеспечения прав и законных интересов граждан является одним из показателей степени и зрелости гражданского общества и уровня развития правового государства.

В тоже время исследователи обращают внимание на ряд положений уголовно-процессуального закона требующих внимания законодателя и выработки единого подхода при их использовании правоприменителями.

Законодатель, указывая на факт использования технических средств в ряде статей уголовно-процессуального закона, например в п. 14.1 ст. 5, п. 4 ч. 7 ст. 107, ч. 6 ст. 164, ч. 2 ст. 217, ч. 4 ст. 240, ч. 5 ст. 241, ч. 5 ст. 259 и в ч. 2 ст. 401.13 и других, при этом где-то указывает именно

на применение «технических средств», а где-то перечисляет некоторые из них (при этом перечень достаточно обширный), но самого понятия «технические средства, используемые в уголовном процессе» не предлагает.

Такую позицию законодателя нельзя признать правильной.

Безусловно, включение в текст закона, всего перечня научно-технических средств, невозможно, поскольку это в дальнейшем либо исключает возможность внедрения новейших технических разработок в систему действий направленных на выявление и раскрытие преступлений, или потребует постоянного внесения соответствующих изменений и дополнений в закон. Именно поэтому в тексте закона должно присутствовать понятие, содержащее исходные моменты, позволяющие правоприменителям ориентироваться на него при решении вопроса, что именно можно отнести к техническим средствам. Такой подход позволил бы избежать как теоретических проблем, так и практических трудностей.

Надо отметить, что в зарубежных странах данная проблема решается различным образом, например, в Новом Уголовно-процессуальном кодексе Швейцарии нет нормы, где бы было сформулировано понятие «технические средства», в тексте закона, например, в ст. 144 можно встретить только конкретное упоминание об использовании видеоконференцсвязи [8, с. 76]. В Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан усматривается иной подход к данному вопросу. В ст. 7 УПК РК, где разъясняются некоторые понятия, содержащиеся в кодексе, указано, что научно-технические средства, это «приборы, специальные приспособления, материалы, правомерно применяемые для обнаружения, фиксации, изъятия и исследования доказательств», а применимо к формам изготовления протокола главного судебного разбирательства в ст. 347 УПК РК сказано, что «протокол изготавливается компьютерным, электронным (включая звуковидео-запись), машинописным либо рукописным способом».

Российские ученые, обращаясь в своих трудах к данному вопросу, по —разному формулировали понятие «техническое средство». Например, высказывалось предложение отказаться вообще от понятия «технические средства» и заменить его на понятие «научно-технические средства» [4, с. 87, 88; 9, с. 34]. Возражение против такого предложения вызывает тот момент, что кроме новейших достижений научной

мысли в правоприменительной деятельности используются и средства иного уровня, которые никак нельзя отнести к «научным» техническим средствам, например обычные бытовые приборы либо техника.

Формулировки данного понятия в науке можно встретить различные. Е. П. Ищенко и А. А. Топорков полагают, что вполне приемлема дефиниция, на наш взгляд, чрезмерно узкая, что «технические средства — это совокупность технических устройств, предназначенных для собирания, оценки и проверки доказательств [2]. Более широкое понятие предложил Г. И. Грамович, который полагал, что под научно-техническими средствами следует понимать «приборы, инструменты, приспособления, материалы, и методы их применения, специально разработанные, приспособленные или взятые без изменения из других областей деятельности человека и используемые для обнаружения, фиксации, исследования, доказательств а также осуществления иных действий по выявлению, расследованию и предупреждению преступлений» [1, с. 29]. В данном определении, считаем, излишним перечисление различных предметов, которые могут быть использованы в доказательственной деятельности. Весьма интересное предложение по поводу формулирования указанного понятия высказал И. В. Казначей, который в своем диссертационном исследовании обосновывает целесообразность изменения понятия «технические средства» на «технические средства коммуникации» и предлагает под ними в уголовном процессе считать «средства технического обеспечения процесса сбора, проверки и использования сведений, полученных из различных источников информации» [3, с. 29—41]. В целом, считая доводы автора вполне убедительными, полагаем целесообразным включение в текст данного определения условия, которым непременно должно соответствовать применение указанных средств технического обеспечения в уголовном судопроизводстве, это воспроизводимость, на которое, в своих работах, обращал внимание А. М. Макаров [5, с. 47] и порядок их получения. Таким образом, считаем вполне приемлемым такое определение исследуемого понятия, это «средства технического обеспечения процесса сбора, проверки и использования сведений, полученных в установленном законом порядке, из различных источников информации и способных быть воспроизведенными по требованию суда либо правоохранительных органов».

Закрепление данного понятия в ст. 5 УПК РФ, которая содержит основные понятия, содержащиеся в УПК РФ на наш взгляд вполне приемлемо, так же как и формулировка самостоятельной нормы с расположением ее в гл. 11 уголовно-процессуального закона «Доказывание».

Права и законные интересы участников уголовного судопроизводства при использовании информационно-коммуникационных технологий можно обеспечивать различными способами. Путем строгого соблюдения основных положений уголовно-процессуального закона, принципа законности, принципа обеспечения права на защиту и т. д. Принцип законности реализуется в том случае, когда сотрудники правоохранительных органов строго выполняют все, обозначенные в законе условия использования технических средств, а возможности свободного толкования нормы будут сведены к минимуму. Для этого норма закона должна быть четко и не двусмысленно прописана. Например, при использовании видеоконференцсвязи случаются сбои, как со звуком, так и с изображением, но при этом в ч. 2 ст. 401.13 УПК РФ, нет никакой оговорки относительно возможности использовать такую видеоконференцсвязь. Если обратиться к опыту той же Швейцарии, то в ч. 2 ст. 144 уголовно-процессуального кодекса указывается, что «...допрос с использованием видеоконференцсвязи предполагает наличие и звука и изображения». Полагаем, что подобное дополнение в ч. 2 ст. 401.13 УПК РФ сможет исключить возможности злоупотребления правами участников уголовного процесса.

Как нам представляется, требует своего уточнения и формулировка ч. 1 и 2 ст. 188 УПК РФ, так как, указывая, что свидетель или потерпевший могут быть вызваны на допрос повесткой, которая вручается вызываемому лицу, либо передается с помощью средств связи, но при этом законодатель умалчивает какие именно средства связи он имеет ввиду и какой способ передачи информации здесь возможен. Правоприменители под средствами связи понимают как обычную почтовую связь, так и телефонную связь, наиболее распространенную и востребованную, но, кроме того, это может быть и мобильная связь, и факс, и телетайп и электронная почта. Возможность выбора не упрощает сохранения процессуальной составляющей возникающих правоотношений, так как момент фиксации, передачи и получения информации о необходимости явки



на допрос, не во всех представленных здесь формах вызова может быть зафиксирован таким образом, чтобы в последующем им можно было апеллировать как доказательством. Например, были ли звонки на мобильный телефон можно проверить через оператора мобильной связи, но о чем были звонки, такой информации оператор дать не сможет. И, кроме того, лицо, которое уведомляли о проведении следственного действия и необходимости его присутствия посредством мобильной связи, может и не слышать информацию, либо не понять ее, либо понять неправильно. В этой связи предложение об использовании СМС-сообщений, при наличии согласия участников процесса и с фиксацией факта отправки и получения

представляется нам более целесообразным [7].

В силу этого предлагается в ст. 188 УПК РФ внести соответствующее дополнение указав, какие средства связи могут использоваться и каким образом. Полагаем, что нельзя согласиться с предложениями об уведомлении участника процесса о проведении такого следственного действия как допрос, способами, которые в последствии не могут быть подтверждены, поскольку такие действия могут нарушать права и законные интересы лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство, так как ч. 3 ст. 188 УПК РФ предусматривает механизм применения к лицу, не явившемуся без уважительных причин по вызову следователя, меры принуждения.

Литература

1. Грамович, Г. И. Основы криминалистической техники / Г. И. Грамович. — Минск, 1981.
2. Ищенко, Е. П. Криминалистика : учебник / Е. П. Ищенко, А. А. Топорков. — URL: <http://www.alleng.ru/d/jur/jur021.htm>
3. Казначей, И. В. Использование технических средств коммуникации в уголовном судопроизводстве (пути совершенствования) : дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Казначей. — Волгоград, 2014.
4. Карпов, Н. С. Назначение и виды научно-технических средств, которые используются в криминальном процессе / Н. С. Карпов, А. О. Пунда // Известия Тульского государственного университета. Серия «Актуальные проблемы юридических наук». — Вып. 10. — 2010.
5. Макаров, А. М. Понятие технических средств, применяемых в уголовном судопроизводстве / А. М. Макаров // Вестник Московского университета. Серия Право. — 1979. — № 2.
6. О концепции судебной реформы в РСФСР : Постановление Верховного Суда РСФСР от 24 октября 1991 года № 1801-1 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Об утверждении Регламента организации извещения участников судопроизводства посредством СМС-сообщений : приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации № 257 от 25 декабря 2013 года // Бюллетень актов судебной системы. — 2014. — № 2.
8. Трефилов, А. А. Новый уголовно-процессуальный кодекс Швейцарии: комментарий и перевод / А. А. Трефилов. — М., 2011.
9. Цомая, С. Д. Правовое регулирование и доказательственное значение применения научно-технических средств в уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук / С. Д. Цомая. — М., 2007.

ДАРОВСКИХ Светлана Михайловна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой уголовного процесса и криминалистики, Южно-Уральский государственный университет (НИУ), Россия, 454080, Челябинск, Коммуны, 149, каб. 302. E-mail: darsvet@mail.ru

DAROVSKIKH Svetlana Michailovna, Head of the Department of Criminal Proceedings and Forensic Science of South Ural State University (National Research University), PhD Law, Professor. Office 302, 149, Kommuny Str., Chelyabinsk, 454080, Russia. E-mail: darsvet@mail.ru

For citation: **S. M. Darovskikh** Ensuring the rights and legitimate interests of parties to criminal proceedings in the use of information and communication technologies *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 155—158.



УДК 343.1

О. И. Даровских

К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЕ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

O. I. Darovskikh

ON THE QUESTION OF PROCEDURAL FORM OF CRIMINAL PROCEEDINGS

В статье рассматриваются вопросы о понятии процессуальной формы в уголовном судопроизводстве, о необходимости выделения условий и критериев понимания процессуальной формы. Автор поддерживает мнение о целесообразности применения различных процессуальных форм в уголовном судопроизводстве. Исследуются точки зрения ученых на понятие «уголовно-процессуальная форма», выявляются ее признаки, факторы, влиянию которых она подвержена. Обосновывается вывод, что любое изменение процессуальной формы влияет на тот идеальный порядок уголовно-процессуальной деятельности, определенный в уголовно-процессуальном законе.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, процессуальная форма, проблемы дифференциации.

This article discusses the concept of the procedural form in the criminal proceedings, the need to highlight the conditions and criteria for understanding the procedural form. The author supports the view of the appropriateness of the different procedural forms in criminal proceedings. We study the point of view of scientists on the concept of «criminal procedural form», revealed her symptoms, factors, the influence of which it is subject. The conclusion that any change affects the procedural form the perfect order of criminal procedure, as defined in the Criminal Procedure Act.

Keywords: criminal justice, procedural form, the problem of differentiation.

Любая отрасль права располагает рядом правовых категорий без которых ее существование либо усложнено, либо невозможно. В уголовно-процессуальном праве одной из таких отправных точек является учение о процессуальной форме.

Профессор С. С. Алексеев еще в прошлом веке писал что «изучение сущности уголовно-процессуального закона неразрывно связано с вопросом о процессуальной форме как необходимом условии обеспечения законности в сфере уголовного судопроизводства» [1].

Данное мнение поддерживал М. Л. Якуб, который считал, что процессуальная форма — неотъемлемая сторона уголовного судопроизводства [15, с. 7].

Форма — это способ существования и выражение какого-либо содержания. Внешнее очертание должно иметь содержание, которое и служит его выражением. Так считает и Д. К. Канафин, который писал о том, что: «Необходимо заметить, что в общефилософском значении форма

любого явления находится в неразрывной связи с его содержанием. Содержание определяет форму... именно оно является главным в этом соотношении. Форма есть способ существования содержания» [3, с. 5—6]. О том, что правовая форма неразрывно связана с внешним выражением, говорил и В. Н. Шпилев, который полагал, что внешняя процессуальная форма охватывает совокупность условий совершения процессуальных действий, их последовательность, порядок оформления и закрепления, процессуальные сроки и процесс [12, с. 102].

В самом общем понимании уголовно-процессуальная форма представляет собой некий идеальный вариант процессуальной деятельности, который нашел свое воплощение в уголовно-процессуальном законе. В ч. 2 ст. 1 УПК РФ говорится, что порядок уголовного судопроизводства, установленный настоящим Кодексом, является обязательным для судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия и органов дознания, а также

159

Гражданское и уголовное
судопроизводство





иных участников уголовного судопроизводства.

Проблемы уголовно-процессуальной формы на протяжении многих лет притягивали к себе внимание ученых — процессуалистов. В первую очередь это касается самого понятия «уголовно-процессуальная форма». В науке оно трактуется неоднозначно и определяется как порядок, как процедура, как условия, как правила и как обстановка деятельности.

По мнению М. Л. Якуба, процессуальная форма содержит в себе как условия и последовательность производства отдельных процессуальных действий, так и по делу в целом [15, с. 9].

П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева определили что: «процессуальная форма представляет собой особую юридическую конструкцию, воплощающую принципы наиболее целесообразной процедуры осуществления определенных полномочий» [13, с. 13].

Шире процессуальную форму понимал Р. Д. Рахунов, определяя ее как «регламентированные правом порядок, принципы и систему уголовно-процессуальной деятельности, установленные в целях достижения задач уголовного судопроизводства и обеспечения прав и законных интересов его участников». При этом Р. Д. Рахунов считал содержанием процессуальной формы «все уголовно-процессуальное право» [6, с. 84].

М. С. Строгович предлагал иную формулировку: «процессуальная форма — есть последовательность стадий и условия перехода дела из одной стадии в другую, общие условия, характеризующие производство в конкретной стадии, основания, условия и порядок производства следственных и судебных действий, которыми государственные органы реализуют свои полномочия и граждане, которые осуществляют свои права и выполняют обязанности» [9, с. 16].

Схожей позиции придерживались также Т. Н. Добровольская и П. С. Элькинд, так как под содержанием уголовно-процессуальной деятельности понимали «деятельность органов следствия, прокуратуры и суда, осуществляющих возложенные на них задачи в области борьбы с преступлениями» [2, с. 34].

По выражению И. Л. Петрухина процессуальная форма «это совокупность общих, наиболее существенных условий, которым должна отвечать уголовно-процессуальная деятельность, обеспечивающая достижение целей» [10, с. 7].

Согласиться с данным утверждением сложно. Нам представляется, что условия

сами по себе не могут быть процессуальной формой, поскольку очевидно, что условия являются той необходимой составляющей, которая обеспечивает применение определенной процессуальной формы.

По мнению Ю. К. Якимовича и Т. Д. Пан уголовно-процессуальная форма характеризуется совокупностью следующих признаков: установленных законом условий совершения следственных и судебных и иных процессуальных действий; последовательностью производства этих действий и каждого из них порядком производства; порядком закрепления результатов следственного, судебного или иного процессуального действия [14, с. 31].

Исследуя данное правовое явление, С. Б. Россинский, подчеркивал следующие признаки содержания уголовно-процессуальной формы, ее всеобщность, единство и обязательность. Под всеобщностью он понимает единый порядок производства для определенных уголовных дел, независящий от объема и сложности дела. Единство формы проявляется, по его мнению, в одинаковом порядке производства по уголовным делам на территории России. А обязательность процессуальной формы заключается в точном неукоснительном исполнении участниками уголовного судопроизводства предписаний закона [7, 141—142].

Соглашаясь с мнением указанных авторов, хотелось бы добавить, что наличие властных полномочий, которыми закон наделил субъектов уголовно-процессуальных отношений, охранительная направленность уголовного процесса, требует присутствия процессуальных гарантий, которые обязательно должны являться составляющими содержания уголовно-процессуальной формы. В этой связи следует согласиться с мнением А. А. Славгородских, которая, рассматривая сущностные признаки уголовно-процессуальной формы, включила в ее содержание наряду с юридическими процедурами, условиями и функциями еще и процессуальные гарантии [8, с. 8].

Значимость уголовно-процессуальной формы переоценить сложно. Еще Д. Г. Тальберг в своей работе «Русское уголовное судопроизводство» в 1889 году писал, что «В уголовном суде должны найти признание и защиту два интереса, равно важные и священные: это интересы общества, которые требуют наказания виновного за совершенное им преступление, и интересы обвиняемого, личные права которого во имя того же общественного блага, должны быть гарантированы от

всяких посягательств, не вызываемых нуждами юстиции. Соглашение этих интересов составляет наиболее сложную задачу уголовно-процессуального законодательства и возможно только под условием известных определенных в законе правил и форм судопроизводства. Формы эти настолько необходимы, что без них немыслимо самое отправление правосудия» [11, с. 16]. С данным высказыванием соглашаются практически все процессуалисты, признающие существование уголовно-процессуальной формы. Исключение составляет разве, что В. Н. Протасов, который предлагал вообще отказаться от понятия процессуальная форма, указывая, что данная категория устарела [5, с. 141—142]. С данным мнением согласиться нельзя. Значимость процессуальной (процедурной) формы и заключается в том, что она гарантирует законность осуществления всех действий предпринимаемых в рамках уголовного процесса. Процессуальная форма создает и обеспечивает режим законности, как самого процесса, так и его отдельных процессуальных стадий и отдельных действий. Закрепляя в ст. 7 УПК РФ принцип законности, законодатель указывает, что нарушение норм Кодекса влечет за собой признание недопустимыми полученных при этом доказательств. А должностные лица не вправе применять противоречащий УПК РФ федеральный закон. Незаконные и необоснованные ограничения прав участвующих в процессе лиц, влекут за собой их реабилитацию путем возмещения имущественного, морального вреда и восстановления нарушенных прав.

Уголовно-процессуальная форма это не статическое явление. Она подвержена влиянию различных факторов, например, социальных и политических изменений в государстве. Уголовно-процессуальная форма советского периода отличалась, например, обеспечением государственного интереса, он был определяющим. Это проявлялось в первую очередь в том, что суд выступал как орган борьбы с преступностью. Отсутствовали стороны, спорить с государством в лице его предста-

вителей прокуратуры, было, по меньшей мере, не этично. Но большинство ученых советского времени изменения формы соотносили главным образом с иными факторами, оказывающими влияние на уголовно — процессуальную форму. По мнению М. Л. Якуба, на нее влияли такие факторы как степень общественной опасности преступления и тяжесть меры наказания, предусмотренная законом; степень сложности дел данной категории в разрешении как фактической, так и правовой стороны; общественно-политическое значение дел данной категории (какие формы в наибольшей мере способствуют воспитательному и обще предупредительному воздействию процесса); значение преступления для интересов отдельных лиц, тех или иных ведомств, организаций и предприятий [15, с. 103].

В зависимости от данных факторов процессуальная форма меняется. Эти изменения кардинально на тот идеальный образ созданный законодателем не влияют. Изменения касаются каких-то определенных моментов, но любое изменение процессуальной формы «затрагивает само существо данного вида государственной деятельности, важнейшие права и интересы граждан» [4, с. 44], и, следовательно, влияет на тот идеальный порядок уголовно-процессуальной деятельности, определенный в уголовно-процессуальном законе. В качестве примера можно привести главу 50 УПК РФ «Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних». В ч. 2 ст. 420 говорится, что «производство по уголовному делу о преступлении, совершенном несовершеннолетним, осуществляется в общем порядке, установленном частями второй и третьей настоящего Кодекса, с изъятиями, предусмотренными настоящей главой».

Анализируя сказанное, полагаем, что уголовно-процессуальная форма представляет собой законодательно закрепленный порядок производства по уголовному делу, обязательный для всех субъектов и участников уголовного судопроизводства.

Литература

1. Алексеев, Н. С. Очерк развития науки советского уголовного процесса / Н. С. Алексеев, В. Г. Даев, Л. Д. Кокорев. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1980. — 243 с.
2. Добровольская, Т. Н. Уголовно-процессуальная форма, процессуальные нормы производства / Т. Н. Добровольская, П. С. Элькинд // Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. — М., 1978.
3. Канафин, Д. К. Понятие и дифференциация процессуальной формы уголовного судопроизводства / Д. К. Канафин. — Алматы, 1998.



4. Манова, Н. С. Досудебное и судебное производство: сущность и проблемы дифференциации процессуальных форм / Н. С. Манова ; под ред. В. М. Корнукова. — Саратов : Изд-во Саратовской гос. академии права, 2003.
5. Протасов, В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. — М., 1991.
6. Рахунов, Р. Д. Проблема единства и дифференциации уголовно-процессуальной формы / Р. Д. Рахунов // Вопросы борьбы с преступностью. — 1978. — Вып. 29.
7. Россинский, С. Б. Уголовно-процессуальная форма: понятие и тенденция развития / С. Б. Россинский // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2006. — № 3.
8. Славгородских, А. А. Уголовно-процессуальная форма и ее значение в обеспечении судебной защиты в Российском досудебном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Славгородских. — Челябинск, 2008.
9. Строгович, М. С. Природа советского уголовно-процессуального права и его характерные черты / М. С. Строгович // Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности. — М., 1979.
10. Уголовно-процессуальное права Российской Федерации : учебник. — 2-е изд., перераб. и дополн. / Л. Н. Башкатов и др. ; отв. ред И. Л Петрухин. — М. : Велби : Проспект, 2008.
11. Хрестоматия по уголовному процессу России / авт-сост. д-р юрид. наук, профессор Э. Ф. Куцова. — М., 1999.
12. Шпилев, В. Н. Содержание и формы уголовного судопроизводства / В. Н. Шпилев. — Минск : Изд-во БГУ, 1974.
13. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. — М., 1976.
14. Якимович, Ю. К. Судебное производство по УПК Российской Федерации / Якимович Ю. К., Т. Д. Пан. — СПб., 2005.
15. Якуб, М. Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве / М. Л. Якуб. — М. : Юридическая литература, 1981.

ДАРОВСКИХ Ольга Игоревна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики, Южно-Уральский государственный университет. 454090, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, каб. 302. E-mail: darovskikhoi@gmail.com

DAROVSKIKH Olga Igorevna, Cand. Sc. Law, Associate professor of the Department of Criminal Proceedings and Criminal Science of South Ural State University. Office 302, Bld. 149, Kommuny Str., Chelyabinsk, 454090. E-mail: darovskikhoi@gmail.com

For citation: **O. I. Darovskikh** On the question of procedural form of criminal proceedings *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 159—162.*



А. Д. Прошляков, М. В. Мерзлякова

ПРОБЛЕМЫ ОБЖАЛОВАНИЯ ЗАОЧНЫХ ПРИГОВОРОВ

A. D. Proshlyakov, M. V. Merzlyakova

PROBLEMS OF THE APPEAL OF JUDGMENTS BY DEFAULT

В статье проводится анализ практики пересмотра заочных приговоров. Отмечается, что положения УПК РФ о безусловной отмене заочных решений по ходатайству осужденного или его защитника в кассационном порядке зачастую трактуются как препятствующие апелляции. Безосновательное применение ч. 7 ст. 247 УПК РФ для отмены приговора, постановленного в условиях неизвещения подсудимого о месте и времени судебного заседания, ограничивает право обвиняемого на рассмотрение его дела в особом порядке судебного разбирательства или судом с участием присяжных заседателей. Предлагается внести в процедуру пересмотра заочных решений изменения, предоставив заочно осужденному выбор: по своему усмотрению в течение законодательно установленных разумных сроков реализовать либо право на пересмотр приговора, либо право подать заявление об отмене заочного приговора, предусмотрев для разрешения такого ходатайства соответственно преследуемым целям процедуру.

Ключевые слова: заочный приговор, кассационное производство, апелляционное производство, нарушение уголовно-процессуального закона, обычный порядок судебного разбирательства.

The article analyses the practice of revision of judgments by default is carried out. It is noted that provisions Criminal Procedure Code of the Russian Federation about unconditional cancellation of the correspondence decisions on the petition of the condemned or his defender in a cassation order are often treated as interfering the appeal appeal. Groundless application ch.7 limits to Art. 247 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation for cancellation of the sentence decided in the conditions of not notice of the defendant on a place and time of court session the right of its matter in a special order of judicial proceedings accused for consideration or court with participation of jurors. It is offered to make changes to procedure of revision of the correspondence decisions, having provided in absentia condemned a choice: at discretion during legislatively established reasonable terms to exercise or the right for revision of a sentence, or the right to submit the application for cancellation of a judgment by default, having provided for permission of such petition according to the pursued purposes procedure.

Keywords: judgment by default, cassation production, appeal production, violation of the criminal procedure law, usual order of judicial proceedings.

Под заочным производством по уголовным делам, в самом общем смысле, понимается рассмотрение уголовного дела в суде первой инстанции в отсутствие подсудимого. А. А. Казаков выделяет четыре его разновидности, которые получили закрепление в действующем УПК РФ: 1) судебное разбирательство в отсутствие подсудимого уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях (ч. 5 ст. 247 УПК РФ); 2) судебное разби-

рательство по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести (ч. 4 ст. 247 УПК РФ); 3) судебное разбирательство по уголовному делу в отношении умершего лица (п. 4 ч. 1 ст. 24, ч. 2 ст. 414 УПК РФ); 4) судебное разбирательство в отсутствие подсудимого, удаленного из зала судебного заседания в связи с нарушением порядка в нем (ч. 3 ст. 258 УПК РФ) [2, с. 7]. Естественно, любое из судебных решений, постановлен-





ное по результатам каждого из четырех видов заочных производств, может быть обжаловано в апелляционном, кассационном и надзорном порядках. При этом лишь в отношении судебных решений, постановленных в соответствии с ч. 5 ст. 247 УПК РФ, законодатель особо оговорил процедуру и основания их обжалования.

Так, согласно ч. 5 ст. 247 УПК РФ в исключительных случаях судебное разбирательство по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях может проводиться в отсутствие подсудимого, который находится за пределами территории Российской Федерации и (или) уклоняется от явки в суд, если это лицо не было привлечено к ответственности на территории иностранного государства по данному уголовному делу.

В соответствии же с ч. 7 ст. 247 УПК РФ в случае устранения указанных обстоятельств, приговор или определение суда, вынесенные заочно, по ходатайству осужденного или его защитника отменяются в порядке, предусмотренном гл. 48 УПК РФ. Судебное разбирательство в таком случае проводится в обычном порядке.

Первое, на что стоит обратить внимание — законодатель в ч. 7 ст. 247 УПК РФ сохранил для отмены заочных судебных решений порядок, предусмотренный гл. 48 УПК, которая утратила свою силу в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2010 № 433-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» [3]. Прежнее надзорное производство полностью вытеснено кассационно-надзорными производствами, установленными гл. 47.1 «Кассационное производство» и 48.1 УПК РФ «Надзорное производство». Часть 2 ст. 401.15 УПК РФ указывает, что устранение обстоятельств, указанных в ч. 5 ст. 247 УПК РФ, при наличии ходатайства осужденного или его защитника является кассационным основанием отмены заочного приговора, определения или постановления. Таким образом, все указывает на то, что в ч. 7 ст. 247 УПК РФ законодатель не внес изменений по «забычивости», ведь положения об отмене заочных приговоров, содержащиеся в прежней гл. 48 УПК РФ и ныне действующей гл. 47.1 УПК РФ, идентичны.

Практическая проблема пересмотра заочных судебных решений видится в следующем.

Анализ положений уголовно-процессуального закона позволяет в целом заклю-

чить, что никаких препятствий к обжалованию заочного приговора в апелляционном и кассационном порядках по основаниям, указанным в ст. 389.15—389.18 и ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ ни для потерпевшего и прокурора, ни для осужденного и его защитника нет. Однако судебная практика складывается несколько иначе. Положение ч. 7 ст. 247 УПК РФ зачастую толкуются судами как лишающие осужденного по заочному приговору права на принесение апелляционной жалобы.

Так, Судебная коллегия Московского областного суда, рассматривая апелляционную жалобу осужденной на заочный приговор, постановленный на основании ч. 5 ст. 247 УПК РФ, в определении от 22.04.2014 г. по делу № 22-2110/2014 указала, что положения ч. 7 ст. 247 и гл. 47.1 УПК РФ свидетельствуют о наличии у осужденной И. права на обжалование и безусловную отмену заочного приговора в кассационном порядке, поэтому оснований для проверки законности, обоснованности и справедливости приговора в апелляционном порядке не имеется и производство по апелляционной жалобе осужденной И. подлежит прекращению¹. Схожие рассуждения можно обнаружить и в апелляционном определении Судебной коллегии по уголовным делам Московского городского суда от 23.07.2014 года по делу №10-9362/14. В результате дело было снято с рассмотрения в апелляционном порядке и направлено в суд первой инстанции с разъяснением права на обжалование принятого апелляционного решения в кассацию². Это при всем том, что сроки на апелляционное обжалование по обоим делам были восстановлены в предусмотренном законом порядке, и ни один из доводов апелляционных жалоб не нашел своего разрешения в определениях. На первый взгляд, все логично, зачем делать бесполезную работу: проверять дело в порядке апелляции, если потом осужденный кассационным ходатайством об отмене принятых по делу решений сведет ее на нет. Однако стоит углубиться в суть поднятой проблемы и увидеть, что не всегда отмена принятого заочного решения может быть в интересах осужденного.

Полагаем, что приведенная практика проверки заочных судебных решений в апелляционном порядке без исследования доводов апелляционных жалоб

¹ Московский областной суд: официальный сайт. — URL: <http://www.mosoblsud.ru/> (дата обращения 13.02.2015 г.)

² Московский областной суд: официальный сайт. — URL: <http://www.mos-gorsud.ru/> (дата обращения 13.02.2015 г.)

лишена здравого смысла и от нее стоит отказаться.

Во-первых, суды апелляционной инстанции, фактически отказывая в пересмотре заочных приговоров, вынуждают осужденных обжаловать судебные решения в кассационном порядке. И здесь можно обнаружить как негативные последствия для судебной системы, выражающиеся в возложении на нее дополнительной нагрузки, так и для осужденного, чье дело после отмены решения подлежит рассмотрению именно в общем порядке.

Возвращаясь к определению Судебной коллегии по уголовным делам Московского городского суда от 23.07.2014 года по делу № 10-9362/14, отметим, что апелляционное производство было возбуждено по жалобе осужденного, в которой указывалось на то, что при назначении наказания суд первой инстанции не в полной мере учел данные о его личности, смягчающие обстоятельства и назначил чрезмерно суровое наказание, не соответствующее тяжести содеянного. То есть в апелляционной жалобе не оспаривалась фактическая сторона дела, осужденный «сетовал» лишь на чрезмерную строгость приговора. С учетом предоставленных суду апелляционной инстанции процессуальных средств и возможностей непосредственного исследования доказательств, в том числе и вновь представленных, по правилам судебного заседания в первой инстанции, эти доводы апелляционной жалобы вполне могли бы быть разрешены в рамках апелляционного производства с внесением корректировок в приговор. Однако апелляционная инстанция сочла невозможным рассмотреть подобные доводы апелляционной жалобы, а осужденному, естественно, пришлось обращаться в суд кассационной инстанции за безусловной отменой заочного приговора.

Во многих работах отмечается непригодность и громоздкость механизма кассационного и надзорного производств для отмены заочных решений вследствие явки осужденного [1]. Такая деятельность кассационных и надзорной инстанции по своей правовой природе существенным образом отличается от проверочной деятельности, она нацелена не на поиск и устранение допущенных при производстве по делу нарушений, а сводится к констатации ряда обстоятельств: 1) приговор вынесен в отсутствие осужденного; 2) от осужденного (его защитника) поступила просьба об отмене заочного решения; 3) осужденный не уклоняется от судебного разбирательства. Причем

наличие указанных обстоятельств усугубляется в два этапа: сначала судьей, осуществляющим предварительную проверку обоснованности жалобы, а потом непосредственно судом кассационной инстанции в судебном заседании. Хотя в принципе установить такие фактические обстоятельства и отменить решение, как отмечают некоторые исследователи, по примеру гражданского судопроизводства, мог бы и суд, вынесший заочный приговор [4], а если заочное решение было предметом апелляционного, кассационного или надзорного пересмотра вышестоящих судов — то последняя проверяющая инстанция, внесшая изменение или оставившая приговор в силе.

После отмены заочного приговора в кассационном порядке дело направляется для рассмотрения в суд первой инстанции, где будут повторно исследоваться доказательства и заново устанавливаться обстоятельства совершения преступления, которые не оспаривались осужденным. То есть вместо достаточно быстрой процедуры корректировки заочного решения по апелляционной жалобе фактически разворачивается деятельность и на уровне кассационного суда, и на уровне суда первой инстанции при новом рассмотрении дела.

Таким образом, существующая судебная практика фактического отказа от пересмотра заочных приговоров, постановленных в порядке ч. 5 ст. 247 УПК РФ, по апелляционным жалобам осужденных и их защитников под предлогом того, что законодатель предусмотрел абсолютное основание отмены приговора в кассационном порядке, порождает следующие системные противоречия:

1. Обжалование судебных решений — это диспозитивное право сторон. Волеизъявление на обжалование должно быть свободным и исходить только от заинтересованного лица. Осужденный также должен быть свободен в выборе способа защиты своих прав и интересов, тогда как складывающаяся практика предоставляет ему лишь единственное правомочие обратиться за отменой заочного приговора в кассационном порядке.

2. Существующая практика ставит в неравное положение стороны уголовного процесса: за потерпевшим и государственным обвинителем (прокурором) сохраняется право апелляционного обжалования заочного приговора в случае, если итог, по их мнению, является неудовлетворительным, суды внимательно рассматривают каждый довод апелляционной жалобы или представления, поступивших





от этих лиц, тогда как апелляционные жалобы осужденного и его защитника игнорируются.

3. Длительность судебного разбирательства по уголовному делу увеличивается, нарушается принцип разумности сроков судопроизводства.

4. Нарушается принцип правовой определенности, поскольку ч. 2 ст. 401.15 УПК РФ предписывает безоговорочно отменять приговор, вступивший в законную силу, не устанавливая никаких сроков, в течение которых осужденный может реализовать свое право на отмену заочного решения.

Во-вторых, в случае, если рассмотрение дела в заочном порядке в суде первой инстанции было необоснованным, то есть отсутствовали те самые исключительные обстоятельства, или лицо не уклонялось от явки в суд, а попросту не знало о судебном заседании или в силу объективных причин не могло явиться, то налицо нарушение уголовно-процессуального закона. Пункт 3 ч. 2 ст. 389.17 УПК признает рассмотрение уголовного дела в отсутствие подсудимого безусловным апелляционным основанием пересмотра. Чтобы отменить заочный приговор, применив указанную статью, апелляции не следует «настоятельно рекомендовать» обратиться в кассацию.

Анализ уголовных дел показывает, что случаи необоснованного применения судами ч. 5 ст. 247 УПК РФ не так уж и редки. А. А. Казаков выявил ряд типичных ситуаций, обуславливающих принятие неверного решения относительно характера поведения подсудимого: 1) отсутствие должного уведомления подсудимого; 2) нахождение подсудимого в медицинском учреждении; 3) прохождение подсудимым военной службы; 4) выезд подсудимых за пределы конкретной административно-территориальной единицы ввиду иных причин [2, с. 23].

Вместе с тем в большинстве случаев, когда суд кассационной (ранее надзорной) инстанции выявлял отсутствие факта умышленного уклонения осужденного от явки в суд, в судебном решении об отмене приговора и всех последующих решений, состоявшихся по делу, все равно приводилась ссылка на ч. 7 ст. 247 УПК РФ¹, хотя и были совершены нарушения процессуального характера. Не вполне ясно, для чего это делают суды, а между тем последствия для дальнейшего су-

¹ См., напр., Постановление президиума Свердловского областного суда от 04 марта 2009 года, дело № 44-У-78/2009; Постановление президиума Новосибирского областного суда от 06.06.2014 г. № 44у-104-2014 // СПС «КонсультантПлюс».

дебного разбирательства могут быть очень серьезными. Последнее предложение текста ч. 7 ст. 247 УПК РФ гласит, что судебное разбирательство после отмены заочного приговора проводится в обычном порядке. В резолютивных частях кассационных решений также отмечается, что дело направляется на новое рассмотрение в обычном порядке в ином составе суда. Какая мысль заложена законодателем в этот «обычный порядок»? Понимается ли под ним общий порядок судебного разбирательства, установленный гл. 35—39 УПК РФ, который исключает возможность применения гл. 40 УПК или рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей, а может быть «обычный порядок» предполагает игнорирование принципа недопустимости ухудшения положения осужденного при повторном рассмотрении уголовного дела? Анализ текстов судебных решений, а также ч. 3 ст. 314 УПК РФ указывает, что словосочетание «обычный порядок судебного разбирательства в большинстве случаев как раз-таки и является противопоставлением дифференцированной процедуре принятия судебного решения, установленной гл. 40 УПК РФ. Таким образом, исходя из общепринятого смысла словосочетания «обычный порядок судебного разбирательства» следует вывод: заочно осужденные, которые не уклонялись от явки в суд, но при рассмотрении уголовных дел которых была необоснованно применена ч. 5 ст. 247 УПК РФ, фактически лишаются права на повторное рассмотрение их дела в особом порядке судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ), а значит, лишаются и определенных законом послаблений в части назначения наказания, взыскания судебных издержек, только лишь потому, что суд кассационной инстанции в качестве основания отмены заочного приговора ссылается на ч. 7 ст. 247 УПК РФ.

Представляется, что рассмотрение уголовного дела судом с участием присяжных заседателей тоже не относится к числу «обычных порядков». Значит, впоследствии лицо, в отношении которого заочный приговор отменен не на основании его неизвещения, а на основании ч. 7 ст. 247 УПК РФ, также до момента назначения дела к слушанию постановлением судьи первой инстанции лишается права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Такое положение дел нельзя признать справедливым.

В связи с этим предлагается внести в

процедуру пересмотра заочных решений изменения, предоставив заочно осужденному выбор: по своему усмотрению в течение законодательно установленных разумных сроков реализовать либо право на пересмотр приговора, либо право подать заявление об отмене заочного приговора, предусмотрев для разрешения такого ходатайства соответственно пре-

следуемым целям процедуру. При этом у явившегося осужденного будет возможность распоряжаться своим правом сообразно своему интересу, а у апелляционных судов исчезнет опасение, что они осуществляют бесполезную деятельность по пересмотру приговора, который может быть по безусловному основанию отменен в суде кассационной инстанции.

Литература

1. Дикарев, И. Отмена заочного судебного решения в уголовном процессе / И. Дикарев // Уголовное право. — 2010. — № 4. — С. 90—93.
2. Казаков, А. А. Заочное судебное разбирательство уголовных дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Казаков. — Екатеринбург, 2009.
3. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2010 № 433-ФЗ // Российская газета. — 2010. — 31 дек.
4. Семенов, В. А. Заочное рассмотрение уголовных дел / В. А. Семенов, С. В. Рудакова // Общество и право. — 2010. № 2. — С. 176—179.

ПРОШЛЯКОВ Алексей Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса, Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург. 620137, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: up@usla.ru

PROSHLYAKOV Aleksey Dmitrievich, Doctor of Sciences (Law), Professor of Criminal Procedure Department, Urals State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation. 620137, Sverdlovsk region, Ekaterinburg, ul. Komsomolskaya, h. 21. E-mail: up@usla.ru

МЕРЗЛЯКОВА Марина Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса, Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург. 620137, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: up@usla.ru

MERZLYAKOVA Marina Viktorovna, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Criminal Procedure Department, Urals State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation. 620137, Sverdlovsk region, Ekaterinburg, ul. Komsomolskaya, h. 21. E-mail: up@usla.ru

For citation: **A. D. Proshlyakov, M. V. Merzlyakova** Problems of the appeal of judgments by default

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 163—167.

167

Гражданское и уголовное
судопроизводство



Э. П. Ким, Е. В. Мицкая

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ЧАСТНОЙ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ФАЛЬСИФИКАЦИИ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

E. P. Kim, E. V. Mitskaya

SOME ISSUES OF THE DEVELOPMENT OF PARTICULAR METHODS OF INVESTIGATION OF CRIMES IN THE SPHERE OF FALSIFICATION OF ALCOHOL PRODUCTION

В статье на основе анализа исторических условий борьбы с незаконным оборотом алкогольной продукции, начиная с 90-х годов XX века в Республике Казахстан, рассматриваются вопросы разработки частной методики расследования уголовных правонарушений в сфере фальсификации алкогольной продукции и соответственно нелегального оборота данной продукции, который сопряжен целым рядом негативных проявлений, не обращать внимание на которые нет морального права ни у общества, ни у государства. В связи с этим подвергаются анализу спорные вопросы понятия частной методики, в частности, структурных элементов методики раскрытия преступлений по фальсификации материальных объектов в общем, обосновываются собственные доводы.

Ключевые слова: уголовные правонарушения, фальсификация материальных объектов, нелегальный оборот алкогольной продукции, частная методика расследования преступлений.

The article base don analysis of the historical conditions of the struggle against illegal alcohol production, since the 90s of the twentieth century in the Republic of Kazakhstan, the development of the particular methods of investigation of criminal offenses in the sphere of the falsification of alcohol production and therefore illegal circulation of these products, which involves a number of negative symptoms are observed, to ignore that there is no moral right neither by society nor by the State. In this context are being analyzed disputes the notion of individual techniques, in particular, the structural elements of crime detection techniques of falsification of material objects in general, own arguments justified.

Keywords: criminal offenses, the classification of material objects, illegal turnover of alcohol products, particular methods of investigation of crimes.

Переход Республики Казахстан к рыночным отношениям качественно изменил криминогенную ситуацию, которую можно охарактеризовать целым рядом негативных проявлений. К наиболее значимым среди уголовных правонарушений, совершаемых на потребительском рынке, относятся те, которые связаны с незаконным оборотом алкогольной продукции.

Резко возросшая доля незаконного оборота алкогольной продукции не только подрывает основы социально-экономического развития страны, порождая противоправные проявления конку-

ренции производителей вино-водочных изделий, и создает благоприятную среду для совершения целого ряда преступлений в сфере экономической деятельности, против собственности, здоровья населения и порядка управления.

Начиная с 1990-х годов, после упразднения государственной монополии на производство и реализацию алкогольной продукции, ежегодно увеличивается криминализация этой разновидности хозяйственной деятельности, связанной с возможностью получения сверхвысоких доходов в короткие сроки.



В Казахстане в январе — июне 2015 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 6,8% снизилось производство водки, спирта питьевого с содержанием спирта по объему менее 45,4%, до 14 286,5 тыс. литров [2].

По данным Комитета по статистике МНЭ РК, в январе — июне 2015 г. в РК произведено 9570,2 тыс. литров этилового спирта, что на 11,8% больше, чем за аналогичный период 2014 года. Кроме того, в этот же период в республике произведено 236 214,3 тыс. литров пива, кроме осадков и отходов пивоварения, что на 5,1% меньше чем в январе — июне 2014 года [2].

Заместитель руководителя управления профилактической работы и контроля комитета государственных доходов министерства финансов Республики Казахстан А. Байманов обращает внимание на то, что «количество преступлений в сфере оборота алкогольной продукции до настоящего времени не уменьшается. Так, в 2011 году было выявлено 48 преступлений по фактам использования поддельных учетно-контрольных марок, в 2012 году — 265, в 2013 — 118 и в 2014 — 130 преступлений. За три месяца текущего года в сфере незаконного оборота алкогольной продукции зарегистрировано 72 уголовных правонарушения, из незаконного оборота изъято 5 млн 939 тыс. поддельных учетно-контрольных марок, 4 млн бутылок неучтенной алкогольной продукции и 47 литров спирта» [2]. Основной причиной совершения правонарушений, по его мнению, служит недостаточно эффективный механизм контроля и учета объемов производства.

Анализ судебно-следственной практики за 9 месяцев 2015 г показал, что уголовное преследование осуществляется, как правило, по деяниям квалифицируемым по ст. 214 «Незаконное предпринимательство, незаконная банковская деятельность», 233 «Нарушение порядка и правил маркировки подакцизных товаров акцизными марками и (или) учетно-контрольными марками, подделка и использование акцизных марок и (или) учетно-контрольных марок», 234 «Экономическая контрабанда» [9].

Расследование преступлений, связанных с фальсификацией продовольственных товаров вообще, и алкогольной продукции, в частности, в настоящее время остается серьезной проблемой, поскольку в криминалистике отсутствуют частные методики расследования названных преступлений.

Частные криминалистические методики, как совершенно справедливо отмечал Р. С. Белкин, в содержании которых на основе положений и выводов общей и частных криминалистических теорий комплексированы криминалистические рекомендации по осуществлению судебного исследования и предотвращения преступлений, являются конечным «продуктом» криминалистической науки, поступающим на вооружение следственной практики [1, с. 298].

Для создания частной криминалистической методики расследования преступлений, связанных с фальсификацией алкогольной продукции, необходимо определить ее структуру и содержание, которые зависят от общего представления о криминалистической методике как разделе криминалистической науки. Представляется наиболее объективным определение криминалистической методики, предложенное Р. С. Белкиным: «Под криминалистической методикой понимаем систему научных положений и разработываемых на их основе рекомендаций по организации и осуществлению расследования и предотвращения отдельных видов преступлений» [1, с. 299].

Анализ специальной литературы по вопросам определения понятия и сущности криминалистической методики показал, что вопросы криминалистической методики подверглись многостороннему обсуждению, последнее десятилетие характеризуется появлением диссертационных работ, посвященных различным аспектам уголовно-правовой характеристики, раскрытия, расследования и противодействия преступлениям в сфере производства и реализации фальсифицированной алкогольной продукции:

Использование специальных познаний при выявлении и расследовании преступлений, связанных с незаконным оборотом подакцизных товаров (О. Э. Новак — Саратов, 2001), Проблемы методики расследования коммерческого мошенничества (Т. Л. Ценова — Краснодар, 2003), Особенности доказывания по уголовным делам о производстве, приобретении, хранении, перевозке и сбыте немаркированной алкогольной продукции (Д. В. Чеснов — М., 2003), Расследование уголовных дел, возбуждаемых по материалам оперативной разработки по преступлениям в сфере производства и оборота алкогольной продукции (В. Н. Жигунов — Нальчик, 2004), Методика расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом алкогольной продукции (С. С. Бахтеев — Екатеринбург,





2004), Теоретические проблемы и практика расследования незаконного производства спиртосодержащей алкогольной продукции (Н. Ю. Лебедев — Барнаул, 2004), Расследование производства и реализации фальсифицированных товаров как способа обманного завладения имуществом при мошенничестве (А. А. Мамошин — М., 2008), Противодействие незаконному производству и обороту алкогольной продукции (Ю. В. Вохмянина — М., 2011), Расследование преступлений, связанных с оборотом немаркированной и фальсифицированной алкогольной продукции (А. С. Болатов — М., 2009) и др.

Можно констатировать, что в настоящее время интерес к криминалистической методике существенно возрос.

В криминалистической литературе приводится ряд определений криминалистической методики, которые характеризуются различными аспектами рассмотрения. Так, А. Н. Васильев определяет криминалистическую методику как: «...разработанную на основе изучения следственной практики, способов преступлений и механизма образования их следов систему рекомендаций о криминалистической классификации преступлений, организации начального и последующих периодов расследования, а также об особенностях применения тактических приемов и научно-технических средств в целях эффективного расследования» [3, с. 63]. По определению Н. А. Селиванова: «Методика расследования — это обусловленная предметом доказывания система взаимосвязанных и взаимообусловленных следственных действий, осуществляемых в наилучшей последовательности, в целях установления всех необходимых обстоятельств дела и доказывания, на основе планирования и следственных версий, с учетом типичных способов совершения преступлений данного вида, следственных ситуаций и характерных для их расследования особенностей применения тактических приемов и научно-технических средств» [8, с. 112].

Н. Л. Гранат предлагает: «Под методикой расследования преступлений ... понимать наиболее целесообразно организованную систему тактических, технических, оперативно-розыскных и организационных приемов и средств, рекомендуемых криминалистикой для раскрытия, расследования и предупреждения преступлений» [5, с. 80].

В определении И. А. Возгина криминалистическая методика, являясь одним из разделов криминалистики, изучает закономерности организации и осу-

ществления раскрытия, расследования и предотвращения преступлений «в целях выработки ... научно обоснованных рекомендаций по наиболее эффективному проведению судебного исследования отдельных видов преступлений» [4, с. 61].

Н. П. Яблоков рассматривает методику расследования отдельных видов преступлений как «целостную часть криминалистики, изучающую опыт совершения и практику расследования преступлений и разрабатывающую на основе познания их закономерностей систему наиболее эффективных методов расследования и предупреждения разных видов преступлений» [6].

Таким образом, приведенные выше определения криминалистической методики объединяет представление о ней, как о разделе криминалистики, содержанием которого является отражение определенной группы объективных закономерностей.

На основе определения криминалистической методики как раздела науки можно представить частную криминалистическую методику как типизированную систему методических (научно-практических) рекомендаций по организации и осуществлению расследования и предотвращения отдельного вида преступлений [1, с. 301].

Следует согласиться с тем, что определение понятия частной криминалистической методики должно исходить из следующих положений.

Частная криминалистическая методика — это система, обладающая определенной структурой, в соответствии с которой ее элементы располагаются в определенной последовательности, образуя подсистемы.

Элементами системы являются научно обоснованные и апробированные практикой рекомендации, касающиеся организации расследования, выбора и применения с учетом определенных обстоятельств технико-криминалистических средств и криминалистических приемов. Система как комплекс рекомендаций отражает типичное для расследования преступлений определенного вида. Основанием для комплексирования служат:

- комплексный характер задач, решаемых в процессе расследования;
- необходимость комплексирования действий, предпринимаемых для решения этих задач;
- комплексное участие в раскрытии, расследовании и предотвращении преступлений в пределах своей компетенции, кроме следователя, работников ор-

ганов дознания, экспертных учреждений и иных специалистов, представителей общественности;

— реально существующие связи и зависимости между рекомендациями [1, с. 303].

Частная криминалистическая методика помимо криминалистических рекомендаций содержит их обоснование в виде определенных научных или эмпирических положений. К таковым можно отнести перечень типичных для данной категории уголовных дел версий, характеристику наиболее часто встречающихся в практике способов совершения данного вида преступлений и следов их применения и др., т. е. структуру частной криминалистической методики представляют в виде комплекса рекомендаций и их обоснований.

Несмотря на то, что вопрос о структуре частной криминалистической методики до настоящего времени относится к числу дискуссионных, можно проследить стремление к унификации структуры частных криминалистических методик посредством рассмотрения криминалистической характеристики и криминалистической классификации преступлений, определения направления и предмета расследования и периодизации процесса расследования.

Комплексное монографическое исследование методики расследования мошенничества, связанного с незаконным производством и реализацией фальсифицированных товаров, проведенное А. А. Мамошиным (Москва, 2008 г.), позволило автору сформировать криминалистическую характеристику незаконного производства и реализации фальсифицированных товаров. Причем им предложено рассматривать незаконное производство и реализацию фальсифицированных товаров как самостоятельный состав преступлений.

В действующем ранее Уголовном кодексе Республики Казахстан была предусмотрена уголовная ответственность за фальсификацию продовольственных товаров по ст. 233 «Обман потребителей», которая затем была исключена Законом РК № 393-IV от 16 января 2011 г. Основной причиной исключения данной статьи из уголовного законодательства послужил тот факт, что квалификация преступных деяний в этой сфере может быть осуществлена, как правило, по ст. 190 УК РК «Мошенничество», ст. 198 УК РК «Нарушение авторских и (или) смежных прав», ст. 222 УК РК «Незаконное использование товарного знака», ст. 233 УК РК «Наруше-

ние порядка и правил маркировки подакцизных товаров акцизными марками и (или) учетно-контрольными марками, подделка и использование акцизных марок и (или) учетно-контрольных марок», ст. 234 УК РК «Экономическая контрабанда», ст. 416 УК РК «Фальсификация доказательств и оперативно-розыскных материалов» [9].

При совершении всех вышеуказанных преступлений преследуется единая цель — подделка материальных объектов, а в некоторых собирательных составах, таких, как мошенничество и фальсификация доказательств, подделка материальных объектов предусмотрена в качестве самостоятельного направления, несмотря на то, что данные уголовные правонарушения содержатся в разных главах Уголовного кодекса Республики Казахстан. в гл. 6 «Уголовные правонарушения против собственности»; в гл. 8 «Уголовные правонарушения в сфере экономической деятельности»; в гл. 17 «Уголовные правонарушения против правосудия и порядка исполнения наказаний».

Таким образом, при разработке частной криминалистической методики расследования преступлений, связанных с оборотом фальсифицированной алкогольной продукции, полностью разделяем взгляды Р. С. Белкина, который утверждал, что в основе системы частных криминалистических методик должна лежать уголовно-правовая классификация преступлений [1, с. 325].

Уголовно-правовой классификацией определяется содержание предмета доказывания — круга тех обстоятельств, на установление которых направлено расследование. Именно они оказывают заметное влияние на содержание частных криминалистических методик.

Следует также согласиться с тем утверждением, что криминалистическая методика может ограничиться уголовно-правовой классификацией, поскольку криминалистическая методика, основанная на уголовно-правовой характеристике преступления, будет иметь весьма общий характер и потребует высокой адаптации для своего конкретного применения.

Все сказанное, тем не менее, не умаляет роли ряда существующих криминалистических классификаций, система которых строится на уголовно-правовом понятии — составе преступления.

В настоящее время в криминалистике принято представлять систему криминалистических классификаций преступлений в следующем виде:

1. Классификации преступлений, связанные с субъектом преступления:





- совершаемые единолично и группой;
- совершаемые впервые и повторно;
- совершаемые лицами, находящимися в особом отношении с непосредственным объектом посягательства и не состоящими в таком отношении;
- совершаемые взрослыми преступниками и несовершеннолетними.

2. Классификации преступлений, связанные с объектом преступления:

- по личности потерпевшего;
- по характеру непосредственного предмета посягательства;
- по месту расположения непосредственного предмета посягательства (по месту совершения преступления);
- по способам и средствам охраны непосредственного предмета посягательства.

3. Классификации преступлений, связанные с объективной стороной преступления:

- по способу совершения преступления;
- по способу сокрытия преступления, если оно не входит в качестве составной части в способ совершения преступления.

4. Классификации преступлений, связанные с субъективной стороной преступления:

- совершенные с заранее обдуманым намерением и со внезапно возникшим умыслом.

Если обратиться к преступлениям, совершаемым в сфере фальсификации алкогольной продукции, то можно увидеть, что каждое конкретное преступление определяется по нескольким классификациям, и это должно отражаться в содержании конкретных частных методик. Классификация преступлений, связанная с субъективной стороной рассматриваемой совокупности уголовных правонарушений, не будет применима для данной методики, поскольку все они характеризуются прямым умыслом. Основное же значение имеет основная криминалистическая классификация преступлений — классификация по способу совершения преступления.

Расследование преступлений, совершаемых в сфере оборота алкогольной продукции, вызывает трудности в значительной степени из-за их специфики, требующей от следователя знаний в области ведения учета и особенностей самого производства, характерных для этой области. Зачастую для выявления, раскрытия и дальнейшего успешного расследования требуются совместные

усилия не только оперативно-розыскных и следственных подразделений, но и использование ресурсов и возможностей, заинтересованных в борьбе с такими преступлениями организаций (общества по защите прав потребителей, по защите интеллектуальной собственности и т. д.).

Анализ специальной литературы показал, что, несмотря на множественность частных методик расследования отдельных видов преступлений, теоретические и практические основы расследования преступлений в сфере фальсификации алкогольной продукции остаются неразработанными. Данный факт отрицательно сказывается на содержании комплексов методических рекомендаций, адресованных практике, на результативности осуществляемых на практике предупредительных мероприятий.

Различные субъекты государственной системы раскрытия, расследования и предотвращения преступлений и их структурные звенья в современных экономических условиях, сложившихся в Казахстане, оказались во многих случаях неподготовленными к противодействию совершаемых преступных деяний. Причем меры профилактического характера, применяемые правоохранительными и иными органами государственной системы профилактики, в условиях роста организованности многих преступлений и преступного профессионализма лиц, их совершающих, зачастую не дают должного эффекта.

Сейчас приходится констатировать, что в современных условиях наблюдается повсеместное использование поддельных материальных объектов, циркуляция которых стала возможной за счет отсутствия должного контроля со стороны компетентных органов по вопросам четкой нормативной регламентации определения правового статуса подделок и степени их допустимости в гражданском обороте. Ненадлежащее внимание данной проблеме уделяют сотрудники правоохранительных органов на стадии досудебного производства по уголовному делу. Это связано, прежде всего, с нейтральным отношением субъектов расследования к выяснению важных обстоятельств расследуемого события, ограничивающихся лишь решением необходимого круга процессуальных вопросов. Таким образом, в подавляющем большинстве случаев выпадают из поля зрения, например, установление способа изготовления поддельной продукции; определение способа совершения расследуемого преступления; выявление

причин и условий, способствующих подделке алкогольной продукции.

Анализ судебно-следственной практики показывает, что поводами для начала досудебного расследования, являются, как правило, сообщения должностного лица об уголовном правонарушении либо рапорт должностного лица о совершаемом или совершенном уголовном правонарушении. Единичными являются случаи начала досудебного расследования по заявлениям физических лиц. Ни в одном из рассматриваемых случаев поводом для начала досудебного расследования не послужило заявление от организаций-собственников, пострадавших от совершенных преступлений, которые, казалось бы, в первую очередь заинтересованы в пресечении попыток фальсификации производимой ими продукции.

Деятельность лиц в сфере подделки материальных объектов ущемляет права граждан, закрепленные в Конституции Республики Казахстан [7, с. 8—9]. В частности, при совершении рассматриваемой совокупности уголовных правонарушений совершается посягательство на конституционные права собственности (ст. 26) и охраны здоровья (ст. 29).

Все вышеотмеченные обстоятельства предполагают адекватную разработку мер, направленных на пресечение фактов подделки материальных объектов; создание условий, затрудняющих либо исключающих воссоздание нелегального производства материальных благ; внедрение передовых технологий, обеспечивающих проведение всестороннего раскрытия и расследования рассматриваемой совокупности преступлений и т. д.

Литература

1. Белкин, Р. С. Курс криминалистики : монография : в 3 т. — М. : Юристь, 1997.
2. В Астане начались рейды по выявлению контрафактного алкоголя // Kazakhstan Today: ежедневн. интернет-изд. 2015. 20 июля. — URL: http://www.polpred.com/?ns=1&ns_id=1452994 (дата обращения 25.07.2015)
3. Васильев, А. Н. Проблемы методики расследования отдельных видов преступлений / А. Н. Васильев // Социалистическая законность. — 1975. — № 4.
4. Возгрин, И. А. Научные основы криминалистической методики расследования преступлений : курс лекций : в 4 ч. / И. А. Возгрин. — СПб. : Санкт-Петербург. ун-т МВД России, 1992.
5. Гранат, Н. Л. Первоначальные следственные действия и их роль в методике расследования / Н. Л. Гранат // Методика расследования преступлений. Общие положения : материалы науч.-практ. конф. — М., 1976.
6. Криминалистика : учебник / А. Ф. Волынский, Т. В. Аверьянова, И. Л. Александрова. — М. : Закон и право : Юнити-Дана, 1999. — 615 с.
7. Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. — Алматы : Жеті жарғы, 1997.
8. Селиванов, Н. А. Советская криминалистика: система понятий : монография / Н. А. Селиванов. — М. : Юридическая литература, 1982.
9. Уголовный кодекс Республики Казахстан : закон РК от 3 июля 2014 года № 226-V. — Алматы : Юрист, 2015. — 208 с.

МИЦКАЯ Елена Владимировна, профессор кафедры «Уголовное право и криминология», Южно-Казахстанский государственный университет им. М. Ауезова, доктор юридических наук. 160002 г. Шымкент. пр. Тауке хана, 5. E-mail: elenamits@inbox.ru

КИМ Элина Павловна, доцент кафедры «Уголовный процесс и криминалистика», Южно-Казахстанский государственный университет им. М. Ауезова, кандидат юридических наук. 160002 г. Шымкент. пр. Тауке хана, 5. E-mail: alcccon@mail.ru

MITSKAYA Elena Vladimirovna, Professor of “Criminal Law and Criminology” department of South Kazakhstan South University named after M. Auezov, Doctor of Legal Sciences. 160002, Shymkent, Tauke Khan Avenue, 5. E-mail: elenamits@inbox.ru

KIM Elina Pavlovna, Associate Professor of “Criminal proceeding and criminalistics” department of South Kazakhstan South University named after M. Auezov, Candidate of Legal Sciences. 160002, Shymkent, Tauke Khan Avenue, 5. E-mail: alcccon@mail.ru

For citation: **E. P. Kim, E. V. Mitskaya** Some issues of the development of particular methods of investigation of crimes in the sphere of falsification of alcohol production *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 168—173.

173

Гражданское и уголовное
судопроизводство





УДК 343.12

И. М. Беляева, О. В. Начаркина

ОСНОВАНИЯ ОТКАЗА В ВЫДАЧЕ ЛИЦ, СОВЕРШИВШИХ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

I. M. Belyaeva, O. V. Nacharkina

THE GROUNDS FOR REFUSAL IN THE EXTRADITION OF PERPETRATORS OF CRIMES

В статье анализируются основания отказа в выдаче лиц, совершивших преступления, содержащиеся в международных правовых актах, отечественном уголовном законодательстве. Каждое основание для отказа в экстрадиции обладает особенностями, которым дана краткая характеристика. Особое внимание авторы уделяют проблемам соотношения российского законодательства, регулирующего вопросы экстрадиции с международными договорами, участником которых является Российская Федерация и Конвенциями, содержащими нормы о выдаче лиц, совершивших преступление, ратифицированными нашим государством.

Ключевые слова: экстрадиция, основания отказа в выдаче лиц, совершивших преступление.

The article analyzes the grounds for refusal in the extradition of persons committed crimes contained in international legal instruments, domestic criminal legislation. Each ground for refusal of extradition has features, which gives a brief description. Special attention is paid to the problems of the Russian legislation regulating the issues of extradition with international treaties which participant is the Russian Federation and Conventions, containing the norms on extradition of persons who committed a crime, ratified by our state.

Keywords: extradition, grounds for refusal in the extradition of persons who committed the crime.

Выдача лиц, совершивших преступление является суверенным правом каждого государства. В соответствии с общепризнанной точкой зрения выдача лица — это именно право государства, а не его обязанность [11, с. 325]. Институту выдачи преступников известны исключения, которые позволяют государствам отказывать в выдаче лиц даже при наличии договоров о выдаче. Как правило, эти исключения включаются в тексты самих международных договоров и конвенций о выдаче, а иногда и в национальное законодательство [14].

В доктрине различают два вида оснований отказа в выдаче: абсолютные (при наличии которых выдача не производится) и относительные (когда вопрос оставлен на усмотрение правоохранительных органов запрашиваемого государства) [2].

В частности, ст. 464 УПК РФ, посвященная отказу в выдаче, состоит из двух частей: 1) когда выдача не допускается; 2) когда в выдаче может быть отказано [12].

В первом случае нормы императивно запрещают возможность выдачи, во втором — право принятия окончательного решения возлагается на компетентный орган Российской Федерации (Генеральную прокуратуру РФ) [15].

Лица, совершившие преступление, не подлежат выдаче в следующих случаях:

1. Если лицо, выдача которого требуется, является гражданином страны, к которой обращено требование.

Этот принцип известен с давних времен. Отказ в выдаче собственных граждан фактически является общим правилом и закреплен в законодательстве многих



стран — наличие у лица гражданства запрашиваемого государства является основанием для отказа в выдаче.

В России конституционные подходы к решению вопроса о выдаче собственных граждан с течением времени претерпевали изменения, но базовый общий принцип о невыдаче сохранялся. Так, Конституция СССР 1977 г. в целом запрещала выдачу собственных граждан, однако допускала исключения, если они устанавливались законом или международным договором. В настоящее время Конституция Российской Федерации никаких исключений не предусматривает, закрепляя принцип невыдачи собственных граждан в ч. 2 ст. 61 Конституции РФ и ст. 13 Уголовного кодекса РФ.

В тоже время данный принцип воспринят не всеми странами [19]. Страны англосаксонской системы отрицают существование обычной нормы международного права о выдаче собственных граждан. Данная позиция объясняется тем, что система «общего права» придерживается принципа территориальной юрисдикции, в соответствии с которым суд обладает юрисдикцией лишь в отношении лиц, совершивших преступление на территории суда [9]. Ряд государств допускают выдачу собственных граждан (Албания, Великобритания, Италия, Колумбия, Мальта, США, Чили, Япония и др.).

Кроме того, отклонение от принципа невыдачи собственных граждан может иметь место в результате специальных международных соглашений и деклараций. Например, существует обязанность государств по выдаче нацистских военных преступников и лиц, совершивших преступления против человечества [3, с. 56].

2. Если преступление совершено на территории страны, к которой обращено требование о выдаче.

Так, согласно ст. 4 Европейской конвенции о выдаче преступников установлено, что запрашиваемая сторона может отказать в выдаче лиц, требуемого лица в связи с преступлением, которое в соответствии с ее законом считается совершенным полностью или частично на ее территории или в месте, рассматриваемом в качестве ее территорий [5].

Это основание для отказа в выдаче вытекает из государственного суверенитета. В случаях совершения преступления гражданином одного государства на территории другого, где он был задержан, последнее имеет преимущественное право наказать виновного за нарушение его уголовных законов, тем самым договаривающиеся стороны признают приоритет

территориального действия уголовного закона.

Государство в данном случае обладает полной юрисдикцией в отношении всех преступлений, совершенных на его территории. В таком случае государству принадлежит право прежде других осуществлять свою карательную власть [10, с. 241].

Аналогичная позиция закреплена и в п. 9 Оксфордской резолюции Института международного права, согласно которой «если предъявлено несколько требований о выдаче за одно и то же деяние, то предпочтение отдается государству, на территории которого совершено преступление» [19].

3. Если, согласно законодательству одной из сторон, уголовное преследование не может быть возбуждено или приговор не может быть приведен в исполнение вследствие истечения срока давности или по иному законному основанию.

Под давностью привлечения к уголовной ответственности понимается истечение определенных сроков со дня совершения преступления, что при наличии установленных в законе условий, освобождает лицо от уголовной ответственности.

Классическим примером отказа в экстрадиции по данному основанию является дело Р. Биггса. Между Великобританией и Бразилией до 90-х годов XX века не было соглашения об экстрадиции. Англичанин Р. Биггс совершил в 1964 году ограбление в поезде в Великобритании и был приговорен к 30 годам заключения. Однако ему удалось бежать в Бразилию, где местная гражданка родила от него ребенка. Власти Великобритании обратились к Бразилии с просьбой о выдаче. Но в выдаче было отказано на том основании, что по национальному законодательству не допускается высылка родителя до тех пор, пока ребенок не достигнет совершеннолетия. В ноябре 1997 года Верховный Суд Бразилии вновь рассмотрел ходатайство об экстрадиции и принял решение о том, что Р. Биггс не может быть выдан, поскольку истек срок давности, который по местным законам за данное преступление равен 20 годам [19].

Но срок давности не применяется в отношении ряда международных преступлений. Так, Римский статут Международного уголовного суда в ст. 28 предусматривает, что к таким преступлениям, как геноцид, преступления против человечности и к военным преступлениям сроки давности неприменимы [16].

Дискуссионным остается вопрос о том, законодательство какого из договарива-





ющихся государств должно применяться правило об истечении срока давности или другие основания для прекращения уголовного преследования.

Так, ст. 10 Европейской конвенции о выдаче 1957 года устанавливает, что «выдача не осуществляется, когда требуемое лицо в соответствии с законом запрашивающей или запрашиваемой стороны не может быть подвергнуто преследованию или наказанию в связи с истечением срока давности».

Однако, с одной стороны, государство на основе территориального верховенства вправе распространить свои законы на всех лиц, в том числе иностранцев, находящихся на его территории, а значит, и требовать применения собственного правила об освобождении от уголовной ответственности ввиду истечения срока давности. С другой стороны, государство прямо заинтересовано в привлечении к уголовной ответственности и наказании лица, совершившего преступление на его территории или посягнувшего на его интересы, но применение права государства, на территории которого находится преступник, зачастую дает возможность избежать привлечения к уголовной ответственности, что не может удовлетворять интересы требующего государства [19].

Практика при решении вопроса о применении сроков давности при решении вопроса об экстрадиции пошла по пути закрепления в договорах нормы, устанавливающей равную силу национальных законодательств по данному вопросу или отдавая предпочтение законодательству государства, к которому обращено требование о выдаче [1].

В международной уголовно-правовой практике решение вопроса об истечении срока давности, как правило, принимается по нормам законодательства той страны, к которой обращено требование о выдаче.

Статья 57 Конвенции стран СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 года предусматривает, что «на момент получения требования о выдаче уголовное преследование согласно законодательству запрашиваемой договаривающейся стороны не может быть возбуждено или приговор не может быть приведен в исполнение вследствие истечения срока давности или по иному законному основанию» [6].

Основанием для отказа в экстрадиции является не только истечение сроков давности, но и иные законные основания. Законодательство каждого государства

по-своему регулирует вопросы освобождения от уголовной ответственности и наказания. В Российской Федерации вопросы освобождения от уголовной ответственности и наказания регламентируются разделом IV УК РФ, где в качестве оснований освобождения от уголовной ответственности могут быть деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим, амнистия, помилование, условно-досрочное освобождение и др.

При наличии обстоятельств, предусмотренных законодательством запрашивающего или выдающего государства, в качестве оснований освобождения от уголовной ответственности и наказания выдача лица, совершившего преступление, не осуществляется.

4. Если в отношении лица, выдача которого требуется, на территории стороны, к которой обращено требование, по тому преступлению был вынесен приговор или прекращено уголовное преследование по данному делу.

При этом выдача не осуществляется не только в случае, если лицо уже осуждено, но и если оно было оправдано или амнистировано.

Статья 9 Европейской конвенции о выдаче 1957 года устанавливает, что выдача не осуществляется, если компетентные органы запрашиваемой стороны вынесли окончательное решение в отношении лица, требуемого в связи с преступлением или преступлениями, по поводу которых запрашивается выдача. В выдаче может быть отказано, если компетентные органы запрашиваемой стороны вынесли решение не возбуждать или прекратить уголовное преследование в отношении того же преступления.

Положение о недопустимости привлечения лица к уголовной ответственности дважды за одно и то же преступление закреплено в ст. 50 Конституции РФ — никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

5. Выдача не осуществляется, если совершено преступление политического характера.

В настоящее время данный принцип получил всеобщее признание и закреплен в нормах международного и национального права. В правовой доктрине единого понимания термина «политическое преступление» не выработано, вопрос по-прежнему остается дискуссионным. Одни авторы называют «политическим» преступления, совершенные по политическим мотивам, другие — любое преступление, совершенное в политических целях, третьи подводят под это понятие

лишь определенные преступления против государства.

Следует признать достаточно продуктивным подход, состоящий в исключении определенных преступлений из понятия политических. Так, Дополнительный протокол к Европейской Конвенции о выдаче ETS N 086 (Страсбург, 15 октября 1975 г.) в главе 1 не дает определения понятия «политическое преступление», но четко определяет, какие именно преступления не могут быть признаны таковыми. Например, Договор между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Бразилией о выдаче (Москва, 14 января 2002 г.) устанавливает, что не рассматриваются в качестве политических такие преступления, как: покушение на жизнь главы государства или главы правительства или членов их семей; террористический акт; геноцид, военные преступления и преступления против мира и безопасности человечества.

Государства также вправе предоставлять на собственной территории убежище преследуемым лицам и на этом основании отказывать в экстрадиции за политические преступления.

В 1999 году Россия ратифицировала Европейскую конвенцию об экстрадиции 1957 года, тем самым включив в свою правовую систему положение о том, что выдача не осуществляется, если преступление, в отношении которого она запрашивается, рассматривается запрашиваемой стороной в качестве политического преступления (ст. 3 Европейской конвенции об экстрадиции 1957 года).

6. Если лицо совершило военное преступление.

Военные преступления перечислены в Уставе Нюрнбергского международного военного трибунала от 08.08.1945 [18]. При этом Уставы Нюрнбергского и Токийского международного военного трибунала, а также Римский Статут Международного уголовного суда исключают защиту обвиняемого ссылками на приказы вышестоящих лиц.

В частности, ст. 4 Европейской конвенции о выдаче прямо указывает: «Выдача в связи с воинскими преступлениями, которые не являются преступлениями в соответствии с обычным уголовным правом, исключается из сферы применения настоящей Конвенции».

7. Выдача преступников не производится, если совершенное деяние не является уголовно-наказуемым по законам государства, к которому обращено возыскание.

Данный принцип включен в большинство договоров и конвенций об экстради-

ции. Так, ст. 2 Европейской конвенции о выдаче преступников указывает, что считаются влекущими выдачу преступников преступления, караемые законами запрашиваемой и запрашивающей стороны лишением свободы на срок не менее одного года или более тяжким наказанием. Если же требуемое лицо уже осуждено на территории запрашивающей стороны, то срок наказания должен составлять минимум 4 месяца лишения свободы.

8. Если по законодательству требующей стороны за преследуемое деяние предусмотрена смертная казнь.

В Европейской конвенции о выдаче преступников 1957 года указывается, что если совершенное деяние наказуемо в запрашивающей стране смертной казнью, а законы запрашивающей страны такой меры наказания за подобные преступления не предусматривают, то выдача может быть возможна только на основании заверения запрашивающей стороны в том, что смертная казнь применена не будет. Формула «в выдаче может быть отказано» (ст. 11 Конвенции) не обязывает государство отказать в выдаче, это ее право. Выдача также допустима, если смертная казнь предусмотрена законодательством обеих сторон [4].

Международные договоры ограничивают возможность выдачи лица, которому угрожает смертная казнь, лишь ситуациями, когда не получены достаточные гарантии о неприменении данного наказания [13].

9. Выдача преступников не допускается по делам частного обвинения. Отказ выдачи лиц по делам частного обвинения связан с особенностями уголовного преследования такой категории уголовных дел.

Еще одним ограничением для выдачи лиц является право экстрадируемого не подвергаться пыткам и другому жестокому, бесчеловечному либо унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Данное право обеспечивается Конвенцией ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения или наказания 1984 г. [7].

Апелляционный суд Рима 02.10.2015 г. удовлетворил запрос Генпрокуратуры РФ о выдаче бывшего главы Федерального агентства по обустройству государственной границы РФ Д. Безделова, обвиняемого в крупных хищениях в РФ и участии в преступном сообществе. При этом его защита утверждала, что в России его будут содержать в ужасных бесчеловечных условиях, заставят бесплатно





работать на государство и впоследствии даже применить к нему смертную казнь, поскольку исполнение смертной казни в РФ приостановлено, но законодательно не отменено [17].

Указанный перечень оснований для отказа в выдаче не является исчерпывающим, в международных договорах и национальном праве могут быть предусмотрены и иные основания. Приведенные же основания отказа в экстрадиции признаны правовой наукой и закреплены в большинстве международных договоров и внутригосударственных актах.

Кроме того, наша страна при ратификации Конвенции 1957 г. оговорила сохранение за собой права дополнительного отказа в экстрадиции в следующих случаях:

— если выдача лица запрашивается в целях привлечения к ответственности в чрезвычайном суде или в порядке упрощенного судопроизводства либо в целях исполнения приговора, вынесенного чрезвычайным судом или в порядке упрощенного судопроизводства, когда есть основания полагать, что этому лицу не будут или не были обеспечены минимальные гарантии, предусмотренные общепризнанными нормами международного права;

— если есть серьезные основания полагать, что лицо, в отношении которого поступил запрос о выдаче, было или

будет подвергнуто в запрашивающем государстве пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания либо что этому лицу в процессе уголовного преследования не были или не будут обеспечены минимальные гарантии, предусмотренные общепризнанными нормами международного права;

— исходя из соображений гуманности, когда есть основания полагать, что выдача лица может повлечь для него серьезные осложнения по причине его преклонного возраста или состояния здоровья;

— если выдача лица может нанести ущерб суверенитету, безопасности РФ, общественному порядку или другим существенно важным интересам [8].

Экстрадиция не является безусловной процедурой, и рассмотрение запроса о выдаче носит строго индивидуальный характер и зависит от множества как международных, так и национальных факторов.

Следует особо отметить, что отказ в выдаче не исключает, а, наоборот, предполагает обязанность Российской Федерации осуществлять уголовное преследование в соответствии с собственным законодательством, руководствуясь универсальным или реальным принципом действия его в пространстве (ч. 3 ст. 12 УК РФ).

Литература

1. Беляев, С. С. Экстрадиция в уголовном праве : автореф. канд. ... юрид. наук / С. С. Беляев. — М., 1999.
2. Бирюков, П. Н. Международное уголовно-процессуальное право и правовая система Российской Федерации: теоретические проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / П. Н. Бирюков. — Воронеж, 2001.
3. Валеев, Р. М. Выдача преступников в современном международном праве (некоторые вопросы теории и практики) / Р. М. Валеев. — Казань, 1976.
4. Волосюк, П. В. Международное сотрудничество в уголовном судопроизводстве : учеб. пособие / П. В. Волосюк. — Ставрополь : Изд-во СГУ, 2009.
5. Европейская Конвенция о выдаче ETS N 024 (Париж, 13 декабря 1957 г.). — URL: <http://constitution.garant.ru/>
6. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22.01.1993 г.). — URL: <http://base.garant.ru/>
7. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.). — URL: <http://base.garant.ru/>
8. Коняхин, В. Институт экстрадиции: уголовно-правовая регламентация / В. Коняхин // Законность. — 2005. — № 1.
9. Лукашук, И. И. Выдача обвиняемых и осужденных / И. И. Лукашук // Журнал российского права. — 1999. — № 2.
10. Мартенс, Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов / Ф. Ф. Мартенс. — М. : Юридический колледж МГУ, 1996.
11. Международное право. Особенная часть : учебник для вузов / отв. ред. проф. Р. М. Валеев, проф. Г. И. Курдюков. — М. : Статут, 2010.
12. Международное уголовное право : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. В. Наумов, А. Г. Кибальник, В. Н. Орлов, П. В. Волосюк ; под ред. А. В. Наумова, А. Г. Кибальника. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2015.

13. Мезяев, А. Б. Международные договоры об экстрадиции и проблема смертной казни / А. Б. Мезяев // Государство и право. — 2003. — № 3.
14. Минкова, Ю. В. Институт выдачи преступников в международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Минкова. — М., 2002.
15. Решетнева, Т. В. Экстрадиция полипатридов в российском уголовном судопроизводстве: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. В. Решетнева. — Ижевск, 2009.
16. Римский статут Международного уголовного суда (Рим, 17 июля 1998 г.). — URL: <http://base.garant.ru/>
17. Сергеев, Н. Дмитрий Безделов предстал пред судом римским / Н. Сергеев. — URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2824385>
18. Устав Международного Военного Трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси. — URL: <http://base.garant.ru/>
19. Чермит? А. К. Институт экстрадиции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. К. Чермит. — М., 2004.

БЕЛЯЕВА Ирина Михайловна, доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: beliaevaim@susu.ac.ru

НАЧАРКИНА Ольга Вячеславовна, доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: nip@74.ru

BELYAEVA Irina Mikhailovna, Associate Professor of Criminal Law, Criminology and criminally-executive law, South Ural State University, Chelyabinsk. 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: beliaevaim@susu.ac.ru

NACHARKINA Olga Vyacheslavovna, Associate Professor of Criminal Law, Criminology and criminally-executive law, South Ural State University, Chelyabinsk. 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: nip@74.ru

For citation: I. M. Belyaeva, O. V. Nacharkina The grounds for refusal in the extradition of perpetrators of crimes

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 174—179.



С. Н. Безуглый

КВАЛИФИКАЦИЯ НЕЗАКОННОГО СБЫТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ПРИ ЧАСТИЧНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ УМЫСЛА В СВЕТЕ ИЗМЕНЕНИЙ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА

S. N. Bezuglyi

QUALIFICATIONS ILLEGAL SALE OF NARCOTICS WITH THE PARTIAL REALIZATION OF INTENT IN THE LIGHT OF CHANGES IN THE RESOLUTION OF THE PLENUM OF THE SUPREME COURT

В статье анализируются вопросы уголовно-правовой квалификации незаконного сбыта наркотических средств при частичной реализации умысла. Последние изменения судебного толкования нормы о незаконном сбыте наркотических средств даваемые Постановлением Пленума Верховного Суда РФ кардинально изменили позицию высшей судебной инстанции по вопросам квалификации приготовления к незаконному сбыту и покушения на незаконный сбыт. Автором анализируются новый подход Верховного Суда РФ к квалификации «контролируемого сбыта».

Ключевые слова: незаконный сбыт, неоконченное преступление, приготовление к преступлению, покушение на преступление, судебное толкование.

The article analyzes the question of criminal-legal qualification illegal sale of narcotics with the partial realization of criminal intent. Recent changes in judicial interpretation of the rules on illegal sale of narcotics given by the Resolution of the Plenum of the RF Supreme Court radically changed the position of the highest court instance on question of qualification preparation for illegal sale and attempt on illegal sale. The author analyzes the new approach RF Supreme Court the qualification of «controlled sales».

Keywords: illegal sale, uncompleted crime, preparation for crime, attempted crime, judicial construction.

Проблема противодействия преступлениям, связанных с незаконным оборотом наркотиков, продолжает оставаться одной из самых актуальных в международном сообществе. В XXI веке торговля наркотиками влияет не только на здоровье населения, но и тесно связана с другими сферами жизни. Прибыль, полученная от реализации наркотических средств, помимо вкладывания средств в легальный сектор экономики, может направляться на финансирование террористической деятельности, т. е. одни транснациональные преступления опосредуют другие.

По мнению некоторых ученых на сегодняшний день преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и совершаемые под их воздействием, по степени общественной опасности стоят даже не в одном ряду с наиболее опас-

ными видами преступности (терроризм, экстремизм и т. д.), а на порядок выше их, обоснованно считая, что данные преступления создают угрозу нации [7].

Международным сообществом проблема наркотизации планеты оценивается как наиболее сложная с точки зрения эффективности борьбы. На межгосударственном уровне принимаются меры по координации борьбы с незаконным оборотом наркотических средств. Так в рамках Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 23 декабря 2014 года утверждена «Антинаркотическая стратегия государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности на 2015—2020 годы» [1].

Однако следует отметить, что без должного правового обеспечения на



внутригосударственном уровне ведение эффективной борьбы невозможно.

Так в основных задачах вышеприведенного документа обозначено: «совершенствование организационного, нормативного правового и ресурсного обеспечения антинаркотической деятельности...» [1].

Уголовный кодекс Российской Федерации (Далее — УК РФ) в гл. 25 содержит достаточный массив правовых норм, устанавливающих ответственность за преступления в сфере незаконного оборота наркотических средств.

На наш взгляд, одной из актуальных норм для анализа через призму стадий преступления является ст. 228.1 «Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества», введенная в УК РФ 08.12.2003 г., а в частности альтернативное действие в форме сбыта.

Актуальность данной тематики обусловлена последними изменениями судебного толкования нормы о незаконном сбыте, данными в Постановлении Пленума Верховного Суда от 30 июня 2015 г. № 30 «О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» (Далее — ППВС от 15.06.2006) [3].

Редакция указанного Постановления Пленума от 30.06.2015 г. изменила само понятие незаконного сбыта наркотических средств, в частности, под ним понимается незаконная деятельность лица, направленная на их возмездную либо безвозмездную реализацию (продажа, дарение, обмен, уплата долга, дача взаймы и т. д.) другому лицу. При этом сама передача лицом реализуемых средств, веществ, растений приобретателю может быть осуществлена любыми способами, в том числе, непосредственно путем сообщения о месте их хранения приобретателю, проведения закладки в обусловленном с ним месте, введения инъекции.

По сравнению с предыдущей редакцией само понятие сбыта стало более расширенное. Следует отметить, что сбыт предлагается рассматривать не через признак передачи, а через реализацию предмета преступления [2]. В новой ре-

дакции решена проблема квалификации совершения преступления при закладке предмета преступления.

Отдельного внимания заслуживает формулировка «...незаконная деятельность лица, направленная на их возмездную либо безвозмездную реализацию...». Постановлением Пленума изменен подход к определению стадий незаконного сбыта. Так, в новой редакции под покушением на незаконный сбыт признаются случаи, когда лицо незаконно приобретает, хранит, перевозит, изготавливает, перерабатывает средства, вещества, растения, тем самым совершает действия, направленные на их последующую реализацию и составляющие часть объективной стороны сбыта, однако, по независящим от него обстоятельствам не передает указанные средства, вещества, растения приобретателю, то такое лицо несет уголовную ответственность за покушение на незаконный сбыт.

До внесения изменений вышеперечисленные действия признавали приготовлением к незаконному сбыту.

Так, по делу Ж. суд установил следующее: «Ж. пришел на поле, расположенное в местности «...», что в восемнадцати километрах юго-восточнее «...», где в течение двух часов собирал сухие верхушечные части и листья растения конопли с целью незаконного сбыта в последующем кому-либо. Таким образом, Ж. приобрел наркотическое средство марихуану в количестве 2902,4 граммов, что согласно постановлению Правительства РФ от 07 февраля 2006 года № 76 «Об утверждении крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ для статей 228, 228.1 и 229 УК РФ» относится к особо крупному размеру наркотического средства.

Однако «...» около 11 часов 30 минут Ж. был задержан сотрудниками Джидинского МРО УФСКН России по РБ на вышеуказанном поле, где у него было изъято наркотическое средство марихуана массой 2902,4 граммов. В связи с чем Ж. не довел преступление до конца по независящим от него обстоятельствам» [4].

За счет расширения понятия сбыта теперь действия лица, фактически выполняющего приготовительные действия к незаконному сбыту, через формулировку «составляющие часть объективной стороны сбыта» юридически признаются покушением.

По нашему мнению, действия по приобретению, хранению, перевозке, изготовлению, переработке являются умышленным созданием условий для





последующего сбыта, что ч.1 ст. 30 УК РФ признается приготовлением к совершению преступления. В связи с изменением понятия покушения на незаконный сбыт возникает очевидный вопрос: «В каких случаях возможно приготовление к незаконному сбыту?». В соответствии с действующими изменениями ППВС от 15.06.2006 г. приготовление к незаконному сбыту практически невозможно.

Так же справедливо учеными поднимается вопрос сужения действия нормы о добровольном отказе, так как в формальном преступлении с момента совершения деяния по общему правилу добровольный отказ невозможен, а любая фактическая реализация теперь может быть оценена как оконченный состав преступления, предусмотренного ст. 228.1 УК РФ [2].

Особую актуальность приобретает вопрос выявления указанных преступлений при производстве оперативно-розыскных мероприятий. До вступления поправок в ППВС от 15.06.2006 г. позиция высшей судебной инстанции была следующей: в тех случаях, когда передача наркотического средства осуществляется в ходе проверочной закупки, проводимой представителями правоохранительных органов в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», содеянное следует квалифицировать по ч. 3 ст. 30 и соответствующей части статьи 228.1 УК РФ, поскольку в этих случаях происходит изъятие указанного средства из незаконного оборота.

Так З., находясь на лестничной площадке между 1 и 2 этажами подъезда № дома №, расположенного по <адрес>, где осуществляя свой преступный умысел, направленный на незаконный сбыт наркотических средств, незаконно совершил покушение на сбыт лицу под псевдонимом «Иван», ранее хранившееся у него наркотическое средство — марихуану в высушенном виде массой 2,71 гр., за что от лица под псевдонимом «Иван» он получил деньги в сумме №. Однако, свой преступный умысел З. не довёл до конца по независящим от него обстоятельствам, поскольку наркотическое средство — марихуана в высушенном виде массой 2,71 граммов, — было изъято из незаконного оборота сотрудниками управления федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по Тульской области [5].

Однако в новой редакции Пленум Верховного Суда занял диаметрально противоположную позицию, указав, что диспозиция ч. 1 ст. 228.1 УК РФ не пред-

усматривает в качестве обязательного признака объективной стороны данного преступления наступление последствий в виде незаконного распространения наркотических средств, ... их незаконный сбыт следует считать окончанным преступлением с момента выполнения лицом всех необходимых действий по передаче приобретателю указанных средств, веществ, растений независимо от их фактического получения приобретателем, в том числе, когда данные действия осуществляются в ходе проверочной закупки или иного оперативно-розыскного мероприятия, проводимого в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Изъятие в таких случаях сотрудниками правоохранительных органов из незаконного оборота указанных средств, веществ, растений не влияет на квалификацию преступления как окончанного.

Следует сразу заметить, что такая квалификация деяния, с точки зрения общей теории квалификации, полностью соответствует законодательной конструкции незаконного сбыта. Состав ст. 228.1 является формальным, то есть для констатации окончанного состава не требуется наступления общественно-опасных последствий. Тем не менее и до принятия новой редакции ППВС от 15.06.2006 г. и после ученые не смогли найти единого подхода к квалификации незаконного сбыта при производстве оперативно-розыскных мероприятий.

Так, А. Н. Классен и М. С. Кириенко указывают, что квалификация незаконного сбыта при производстве оперативно-розыскных мероприятий не могут быть оценены как окончанное преступление [2].

В. Е. Тонков [8] и А. И. Ролик [7] полагают, что действия необходимо квалифицировать как окончанный сбыт.

По нашему мнению, квалификация незаконного сбыта как окончанного преступления полностью соответствует конструкции нормы, а так же в ней находит свое выражение принцип законности.

Однако проблема гораздо сложнее, чем понимание квалификации нормы с позиций материального права. Теоретиками высказываются разные позиции по поводу доказательственной сущности результатов оперативно-розыскных мероприятий, а так же проблемы провокации сбыта, необоснованного расширения обвинения по количеству эпизодов, за счет проведения неоднократных оперативно-розыскных мероприятий в отношении одного и того же лица.

Анализ ППВС от 15.06.2006 г. в новой редакции свидетельствует об актуализации проблемы борьбы с незаконным оборотом наркотиков. В призме нового толкования нормы нетрудно заметить ужесточение ответственности через новое определение стадий преступления. Разъяснения трансформировали приготовление в покушение, а покушение в оконченный состав, что в свою очередь изменяет и меру наказания.

Следует отметить, что последние изменения в толковании нормы о незаконном сбыте криминологически обоснованы. Прирост зарегистрированных

преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков с 2011 по 2014 г., увеличился почти на 40 тыс. [6]. Нам представляется, что изменение позиции Верховного Суда Российской Федерации является следствием российской уголовной политики в рамках ужесточения уголовной репрессии в указанной сфере.

Проведенный анализ свидетельствует об определенном диссонансе теории и практики уголовного закона, который требует не только совершенствования специального толкования уголовного закона, но и изменения самого закона.

Литература

1. Антинаркотическая стратегия государств-членов ОДКБ на 2015-2020 годы // Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков СКН : официальный сайт. — URL: http://media.fskn.gov.ru/files/strategyODKB2015_20.pdf (Дата обращения 06.10.2015).
2. Классен, А. Н. Трансформация позиции Верховного Суда РФ по вопросу квалификации сбыта наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов / А. Н. Классен, М. С. Кириенко // Законодательство и экономика. — 2015. — № 8.
3. О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» : Постановление Пленума Верховного Суда от 30 июня 2015 г. № 30 // Верховный Суд Российской Федерации : официальный сайт. — URL: http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?id=10130 (Дата обращения 06.10.2015).
4. Приговор Джидинского районного суда Республики Бурятия по ст. 30 ч. 1, ст. 228.1 ч. 3 п. «г» УК РФ от 09.08.2011 г. — URL: <https://rospravosudie.com> (Дата обращения 06.10.2015).
5. Приговор Суворовского районного суда Тульской области по ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 228.1 УК РФ от 12.08.2011 г. — URL: <https://rospravosudie.com>. (Дата обращения 06.10.2015).
6. Портал правовой статистики Генеральной Прокуратуры РФ. — URL: http://crimestat.ru/offenses_chart. (Дата обращения 06.10.2015.)
7. Ролик, А. И. Преступление, предусмотренное ст. 228.1 УК РФ: спорные вопросы характеристики / А. И. Ролик // Lex russica. — 2014. — № 9.
8. Тонков, В. Е. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами»: некоторые особенности / В. Е. Тонков // Российский судья. — 2006. — № 11.

БЕЗУГЛЫЙ Сергей Николаевич, аспирант кафедры уголовного права и процесса, юридического институт Белгородского государственного национального исследовательского университета (НИУ «БелГУ»). 308015, Белгородская область, г. Белгород, ул. Победы, 85. E-mail: s.chi693@gmail.com

BEZUGLYI Sergei Nikolaevich, graduate student chair of criminal law and procedure Law institute Belgorod National Research University (NIU «BelSU»). 85 Pobedy Street, Belgorod, the Belgorod region, 308015 Russia. E-mail: s.chi693@gmail.com.

For citation: **S. N. Bezuglyi** Qualifications illegal sale of narcotics with the partial realization of intent in the light of changes in the Resolution of the Plenum of the Supreme Court *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 180—183.



Л. В. Красуцких, И. М. Беляева

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОСВОБОЖДЕНИЯ
ОТ НАКАЗАНИЯ В СВЯЗИ С БОЛЕЗНЬЮ**

L. V. Krasutskikh, I. M. Belyaeva

**SOME QUESTIONS OF LIBERATION FROM
CRIMINAL PUNISHMENT DUE TO ILLNESS**

В статье рассматриваются вопросы соответствия норм уголовного права и уголовно-исполнительного законодательства, подзаконных нормативных правовых актов в сфере применения института освобождения от наказания в связи с болезнью. Проведен анализ особенностей освобождения от наказания и дальнейшего отбывания наказания по трем основаниям, предусмотренным в ст. 81 УК РФ, при этом выявлены некоторые пробелы в правовом регулировании, что позволило авторам сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования освобождения от наказания в связи с болезнью.

Ключевые слова: уголовное наказание, освобождение от уголовного наказания, освидетельствование осужденных, освобождение от уголовного наказания в связи с болезнью.

The article deals with the relevant norms of criminal law and criminal-executive legislation, subordinate legislation in the sphere of the institution of exemption from criminal punishment due to illness. The analysis of the characteristics of exemption from criminal sanctions, and further punishment on three grounds provided for in Art. 81 of the Criminal Code of the Russian Federation, thus revealed some gaps in the legal regulation that allowed the authors to conclude that the need for further improvement of the legal regulation of exemption from criminal punishment due to illness.

Keywords: criminal penalties, exemption from criminal sanctions, examination of convicts, exemption from criminal punishment due to illness.

В статье 81 УК РФ [9] предусмотрено три основания освобождения от уголовного наказания:

1) психическое расстройство, лишающее лицо возможности осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими,

2) иная тяжелая болезнь, препятствующая отбыванию наказания,

3) заболевания военнослужащих, отбывающих арест либо содержание в дисциплинарной воинской части, делающие их негодными к военной службе.

В зависимости от тяжести и вида заболевания, а также от времени его возникновения, законодатель определили три вида освобождения от наказания.

Так, в случае наступления психического расстройства после совершения преступления, лишающее возможности осознавать фактический характер своих действий (бездействия) либо руководить ими, лицо освобождается от наказания, а лицо, отбывающее наказание от

дальнейшего его отбывания. Данное положение уголовного закона говорит об уголовно-исполнительной недееспособности лица, то есть такое лицо утрачивает деликтоспособность [3]. Такой осужденный в обязательном порядке должен быть освидетельствован [8] в стационарных условиях психиатрической больницы или психиатрического отделения больницы уголовно-исполнительной системы. Результатом такого обследования должен стать акт психиатрического освидетельствования (форма № 101/У-И). Решение о наличии психического расстройства и направлении материалов суд для решения вопроса об освобождении от наказания принимается специально специальной медицинской комиссией в составе начальника или заместителя начальника лечебно-профилактического учреждения уголовно-исполнительной системы (председатель) и не менее двух врачей (члены комиссии). Состав комиссии утверждается начальниками территориальных органов уголовно-исполнительной



системы, управлений учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации. К работе комиссий могут привлекаться специалисты территориальных органов управления здравоохранением. Решения комиссии объявляются осужденным под расписку председателем комиссии. В случае если не представляется возможным получить у осужденного расписку, председателем комиссии делается соответствующая запись [8]. Данное основание является обязательным для освобождения осужденного от наказания, то есть у суда нет фактически нет права на усмотрение, но если данное заключение комиссии не является окончательным, то в случае выздоровления у суда появляется право подвергнуть лицо наказанию.

Иное решение вопроса об освобождении от наказания предусмотрено ч. 2 ст. 81 УК РФ — лицо, заболевшее после совершения преступления иной тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию наказания, может быть освобождено судом от отбывания наказания. В этом случае препятствием для отбывания наказания являются два фактора. Во-первых, вид исполняемого наказания, во-вторых — характер заболевания.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 54 от 06.02. 2004 г. «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» [4] Перечень включает в себя 41 такое заболевание.

В соответствии с уголовно-исполнительным законодательством (ст. 172, 175 УИК РФ) [5] вопрос об освобождении осужденного решается судом по ходатайству осужденного или его представителя на основании заключения медицинской комиссии. Указанное выше постановление Правительства РФ регулирует деятельность таких комиссий только применительно к тем осужденным, которые отбывают наказание в виде лишения свободы. В соответствии с ч. 6 ст. 175 УИК РФ ходатайство об освобождении от дальнейшего отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью осужденный подает через администрацию исправительного учреждения. Одновременно с указанным ходатайством в суд направляется заключение медицинской комиссии или учреждения медико-социальной экспертизы и личное дело осужденного. Поэтому ранее судьи возвращали ходатайства осужденным, которые были им

направлены не через администрацию исправительного учреждения.

Однако практика изменилась. В соответствии с постановлением Пленума Верховного суда РФ № 21 от 20 декабря 2011 года «О практике применения судами законодательства об исполнении приговора» [6], суд не вправе отказать в принятии ходатайства осужденного об освобождении от наказания в связи с болезнью, направленного им непосредственно в суд, из-за отсутствия документов (заключения медицинской комиссии или учреждения медико-социальной экспертизы, личного дела осужденного), которые в случае тяжелого заболевания осужденного в соответствии с ч. 6 ст. 175 УИК РФ обязана представить администрация учреждения или органа, исполняющего наказание. В таких случаях суду следует направить копию ходатайства осужденного в учреждение или орган, исполняющий наказание, для последующего незамедлительного представления администрацией (должностным лицом) в суд соответствующих материалов.

В случае отсутствия документов, которые обязаны представить администрация учреждения или органа, исполняющего наказание, суд не вправе отказать в принятии ходатайства осужденного, его законного представителя или адвоката.

В то же время, уголовное и уголовно-исполнительное законодательство предусматривает освобождение от наказания по исследуемому основанию и тех осужденных, которые отбывают наказания, не связанные с изоляцией от общества, но связанные с обязательным привлечением к труду (обязательные работы, исправительные работы, принудительные работы), если осужденный в период отбывания наказания заболел тяжелой болезнью. Применительно к данным видам наказания перечня таких заболеваний не существует. А ведь существуют тяжелейшие заболевания, при которых осужденному устанавливается II группа инвалидности (например, злокачественные образования 4 стадии, сахарный диабет, высокая ампутация конечностей и т. д.), и формально это не препятствует дальнейшему отбыванию наказаний, но фактически не позволяет выполнять работы, которые чаще всего связаны с физическим трудом, не требующим специальной квалификации. И в таких случаях у суда нет установленных законом оснований к освобождению от наказания в порядке ч. 2 ст. 81 УК РФ.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от





21.04.2009 г. № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» [7] в п. 24 рекомендует руководствоваться Перечнем заболеваний, утвержденным постановлением Правительства РФ № 54 от 06.02. 2004 г. Таким образом, явный пробел правового регулирования правоприменитель вынужден восполнять, используя прием аналогии.

Но наиболее проблематичной, на наш взгляд, является ч. 3 ст. 81 УК РФ устанавливающая, что «...Военнослужащие, отбывающие арест либо содержание в дисциплинарной воинской части, освобождаются от дальнейшего отбывания наказания в случае заболевания, делающего их негодными к военной службе. Неотбытая часть наказания может быть заменена им более мягким видом наказания».

Во-первых, не ясно, почему законодатель не включил в этот перечень наказание в виде ограничения по военной службе, предусмотренное для военнослужащих ст. 51 УК РФ. Во-вторых, к состоянию здоровья военнослужащих предъявляются особые требования и целый ряд заболеваний препятствуют прохождению военной службы, но в то же время, эти заболевания не обязательно являются заболеваниями тяжелыми в контексте ст. 81 УК РФ. Таким образом «обычные» (не военнослужащие) осужденные, отбывающие наказание в виде ареста, лишения свободы в исправительных колониях общего режима, исправительные работы, имеющие заболевания, являющиеся препятствием для прохождения военной службы, не имеют повода для обращения в суд с ходатайством об освобождении от наказания или о его замене на более мягкое.

По нашему мнению, данное положение закона непоследовательно и нелогично, кроме того оно прямо противоречит принципу равенства граждан перед законом, закрепленном в ст. 4 УК РФ. Полагаем, что если осужденный военнослужащий приобретает заболевание, не являющееся тяжелым, а лишь только препятствующим дальнейшему прохождению военной службы, он должен быть уволен со службы и отбывать наказание, равное по условиям и объему правоограничений, назначаемое иным лицам, не являющимся военнослужащими, за совершение аналогичных преступлений.

Иными словами, для всех осужденных основанием для освобождения от нака-

зания в порядке ст. 81 УК РФ или замены наказания на более мягкое должно быть только тяжелое заболевание, включенное в Перечень.

Кроме того, для повышения эффективности исследуемой нормы необходимо ее совершенствование. Мы поддерживаем предложение М. Г. Курганского [2] о том, что ст. 81 УК РФ должна быть дополнена перечнем обязанностей, которые суд может возложить на осужденного при решении вопроса об освобождении от наказания в связи с болезнью. В этот перечень можно включить обязанность встать на учёт в уголовно-исполнительной инспекции, не менять без разрешения специализированного органа места жительства и пройти курс лечения. Контроль за их соблюдением следует возложить на территориальный орган уголовно-исполнительной инспекции, предоставив им право обращаться с представлением в суд об отмене постановления об освобождении [2]. Непосредственный контроль может быть возложен на инспекторов уголовно-исполнительных инспекций и медицинские учреждения, осуществляющие лечебный контроль за лицами, указанными в ч. 1—3 ст. 81 УК РФ [1, с. 78].

Описанная нами пробельность уголовного и уголовно-исполнительного законодательства фактически превращает в фикцию положения ч. 4 ст. 81 УК РФ о том, что лица, указанные в ч. 1—2 ст. 81 УК РФ, в случае их выздоровления могут подлежать уголовной ответственности и наказанию, если не истекли сроки давности привлечения к уголовной ответственности (ст. 78 УК РФ) или давности исполнения приговора (ст. 83 УК РФ).

По смыслу данного положения существует два вида освобождения от наказания — условное, если болезнь излечима и безусловное, если болезнь неизлечима [10, с. 365]. При принятии решения суд не может определить, излечится осужденный или нет. Нет ясности и о том, кто будет это контролировать. Этот вопрос не урегулирован ни одним нормативным правовым актом, что и обуславливает декларативность ч. 4 ст. 81 УК РФ в силу ее неисполнимости.

Принимая во внимание сказанное выше, полагаем, что уголовное и уголовно-исполнительное законодательство по вопросу освобождения осужденных от наказания в связи с болезнью нуждается в дальнейшем изучении и реформировании.

Литература

1. Курганов, С. И. Наказание: уголовно-правовой, уголовно-исполнительный и криминологический аспекты / С. И. Курганов. — М. : Проспект, — 2008.
2. Курганский, М. Г. Вопросы исполнения приговора, разрешаемые районными (городскими) судами по месту отбывания наказания осужденными : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Г. Курганский. — Краснодар, 2007. — 20 с.
3. Назаренко, Г. В. Уголовное право. Общая часть : курс лекций / Г. В. Назаренко. — М. : Ось-89, 2005.
4. О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью : Постановление Правительства Российской Федерации № 54 от 06.02. 2004 г. (ред. от 30.12.2005 г.). — URL: <http://www.rg.ru/2004/02/13/med-doc-dok.html>
5. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.). — // URL: <http://www.pravo.gov.ru/>
6. О практике применения судами законодательства об исполнении приговора : Постановление Пленума Верховного суда РФ № 21 от 20 декабря 2011 г. — URL: <http://www.rg.ru/2011/12/30/postanovlenie-dok.html>
7. О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания : Постановление Пленума Верховного суда РФ от 21.04.2009 г. № 8. — URL: <http://www.rg.ru/2009/04/29/nakazanie-dok.html>
8. Об освобождении от отбывания наказания осужденных к лишению свободы в связи с тяжелой болезнью» (вместе с «Перечнем заболеваний, который может быть использован в качестве основания для представления к освобождению от отбывания наказания осужденных к лишению свободы», «Порядком медицинского освидетельствования осужденных к лишению свободы и их представления к освобождению от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью») : приказ Минздрава РФ № 311, Минюста РФ № 242 от 09.08.2001 г. (ред. от 01.11.2002 г.) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 15.10.2001 г. № 2970). — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc/
9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 16.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2015). — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102041891>
10. Шевелева, С. В. Основы уголовно-исполнительного права России / С. В. Шевелева. — Курск, 2012.

КРАСУЦКИХ Лидия Васильевна, доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: krasutckikhlv@susu.ac.ru

БЕЛЯЕВА Ирина Михайловна, доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: beliaevaim@susu.ac.ru

KRASUTSKIKH Lidia Vasilevna, Associate Professor of Criminal Law, Criminology and criminally-executive law, South Ural State University, Chelyabinsk. 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: krasutckikhlv@susu.ac.ru

BELYAEVA Irina Michailovna, Associate Professor of Criminal Law, Criminology and criminally-executive law, South Ural State University, Chelyabinsk. 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: beliaevaim@susu.ac.ru

For citation: **L. V. Krasutskikh, I. M. Belyaeva** Some questions of liberation from criminal punishment due to illness

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 184—187.



М. С. Кириенко

**ЦЕЛЕОПРЕДЕЛЯЮЩАЯ РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ РФ
ДЛЯ СИСТЕМЫ ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ УК РФ**

M. S. Kirienko

**THE PURPOSE OF DEFINING THE ROLE
OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN
FEDERATION FOR THE SYSTEM OF THE CRIMINAL
CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

В статье рассматривается значение Конституции РФ для формирования системы Особенной части УК РФ с точки зрения системного подхода. На основе анализа существующих точек зрения о данном виде взаимодействия, автор приводит свою позицию, основанную на целеопределяющем значении основного закона при определении круша охраняемых общественных отношений, без влияния на структурирования Особенной части УК РФ.

Отдельным вопросом рассматривается направление взаимодействия, построенное по принципу отсылки уголовно-правовых норм к конституционным предписаниям.

Ключевые слова: *Особенная часть УК РФ, система, Конституция РФ, структура, цель уголовного закона.*

The article discusses the significance of the Constitution of the Russian Federation for the formation of the Special Part of the Criminal Code in terms of the systematic approach. Based on the analysis of existing points of view on this type of interaction, the author gives his position based on targeting meaning of the basic law in the determination of destroying protected social relations, without affecting the structuring of the Criminal Code of the Russian Federation. A separate issue is considered the direction of cooperation, built on the principle of sending criminal law to the constitutional requirements.

Keywords: *the special part of the Criminal Code, the system, the Constitution of the Russian Federation, the structure, the purpose of the criminal law.*

Все явления реальности взаимосвязаны, не существует изолированных объектов. Исходя из посылки, что УК РФ представляет системный объект, нужно отметить, что он подчиняется принципам системного существования материи в объективной действительности. Он, как и его подсистема — Особенная часть, зависит от внешних явлений, которые играют важную роль в его существовании и функционировании. Особо ярко это отражается в искусственных системах ввиду их изначальной внешней определенности, что не раз подчеркивалось в юридической литературе с точки зрения системности правовых явлений [9].

Круг внешних детерминант, влияющих на систему Особенной части УК РФ обширен, но искусственная природа рассматриваемого системного феномена, обуславливает обязательное наличие цели

его существования. Справедливо указывается в работах, посвященных системному подходу, что «решающим и единственным фактором является результат, который, будучи недостаточным, активно влияет на отбор именно тех степеней свободы из компонентов системы, которые при их интегрировании определяют в дальнейшем получение полноценного результата» [2, с. 74].

Мы согласны с позицией, что «в общественной системе цель является одним из ведущих системообразующих факторов... элементы системы объединяются и функционируют ради некой определенной цели» [1, с. 54].

Говоря о цели искусственной системы, мы подразумеваем идеальный образ желаемого результата ее деятельности. Такой идеальный образ будущего состояния системы и среды формируется чело-



веком, относительно системы Особенной части УК РФ это деятельность законодателя, выражающаяся в установлении уголовной ответственности за определенные формы общественно опасного поведения.

Цель как системообразующий фактор способствует тому, что элементы объединяются и функционируют ради определенного конечного результата. Именно при определении целей Особенной части УК РФ в виде охраны общественных отношений, а также при понижении уровня преступности и борьбе с ней важную роль играет Конституция РФ.

Как отмечается, нормы Конституции РФ «выполняют в отношении уголовного законодательства преимущественно системообразующую функцию, формируя его вертикальную структуру» [7]. Между Конституцией РФ и системой Особенной части УК РФ существуют субординационные зависимости [3, с. 75]. «Уголовное законодательство представляет собой прямое продолжение Конституции и призвано защищать важнейшие ценности общества, которые провозглашаются в ней» [4, с. 42]. Указывается, что Конституция не может не сказаться на иерархии объектов уголовно-правовой охраны, поскольку аккумулирует и представляет идеологию общества и государства [5].

Только частично мы разделяем данные точки зрения. Безусловно, Конституция РФ — важная детерминанта образования и действия уголовного закона, в ней определены основные права и блага, которые гарантированы в России. Однако, на наш взгляд, положение о том, что Конституция РФ должна определять структуру Особенной части УК РФ, не является в полной мере обоснованной.

Определение круга охраняемых общественных отношений — это прерогатива законодателя. Взаимосвязь Конституции и УК РФ отчетливо выражена в ст. 2 УК РФ, согласно ч. 1 этой статьи, уголовный закон имеет своей целью охрану прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человека, а также предупреждение преступлений. Общий объект уголовно-правовой охраны, указанный в данном предписании, свидетельствует о необходимости установления уголовно-правовых запретов за те действия, которые посягают на вышеназванные отношения, но не подчеркивает их значимость с

позиции их иерархии. В самой Конституции РФ, во-первых, такие блага не дифференцируются по степени значимости, во-вторых, даже формально их порядок установлен иным образом, нежели в ч. 1 ст. 2 УК РФ (например, глава 1 посвящена основам конституционного строя, перечень прав в главе 2 Конституции РФ не совпадает с родовыми и видовыми объектами, выделенными в Особенной части УК РФ и др.).

Кроме указанного, если исходить из того, что законодатель в ст. 2 УК РФ отметил иерархию объектов, то в рамках Особенной части УК РФ их ценность, в силу определения общественной опасности преступлений, с ней не совпадает. При этом в ч. 2 ст. 2 УК РФ законодатель прямо обозначил, что для осуществления задач уголовного закона в Кодексе прописываются основания и принципы уголовной ответственности, определяется, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, и устанавливаются виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений. Другими словами, охрана общественных отношений индивидуализируется за счет оценки именно деяний путем установления санкций, что и происходит в рамках системы Особенной части УК РФ. Из сказанного можно сделать вывод, что в рассматриваемом аспекте Конституция РФ воздействует на уголовный закон в целом, обеспечивая формирование цели его существования, однако не определяет структуры его Особенной части.

Помимо ранее обозначенного, Конституция РФ взаимодействует с Особенной частью при помощи отсылочных диспозиций, определяя и раскрывая содержание уголовно-правовых запретов. В целом, относительно рассматриваемого взаимодействия считаем обоснованной и исчерпывающей позицию В. П. Коняхина в том, что конституционные положения «олицетворяют конструктивную функцию», т. е. предопределяют содержание уголовно-правовых предписаний [7], что служит проявлением Конституции РФ в качестве системоформирующего фактора.

Иных вариантов воздействия Конституции РФ на систему Особенной части УК РФ как внешнего фактора нет. Даже несмотря на то что она представляет собой акт прямого действия, следует согласиться с тем, что возможная причина непосредственного применения норм Конституции РФ в области уголовного права — несовершенство самого УК РФ в виде коллизии статей УК РФ и Конституции либо пробела в Общей



части уголовного законодательства [8]. Вполне обоснованна позиция, что «конституционные предписания могут лишь блокировать применение отдельных положений УК РФ, но квалификация деяний, привлечение к уголовной ответственности и назначение наказаний производятся исключительно на основе статей криминального кодекса» [6].

Таким образом, Конституция РФ является целеопределяющим фактором, при этом, устанавливая содержание уголовно-правовых предписаний, выступает одновременно и системоформирующим фактором Особенной части УК РФ. Иные каналы взаимодействия всегда опосредованы либо законодателем, либо правоприменителем.

Литература

1. Аверьяно, А. Н. Системное познание мира. Методологические проблемы / А. Н. Аверьянов. — М., 1985.
2. Анохин, П. К. Принципиальные вопросы общей теории функциональных систем. Принципы системной организации функций / П. К. Анохин. — М., 1973.
3. Божьев, В. Конституция Российской Федерации как источник уголовного и уголовно-процессуального права / В. Божьев // Уголовное право. — 1999. — № 2.
4. Бойко, А. И. Система и структура уголовного права : в 3 т. / А. И. Бойко. — Т. 2. — Ростов н/Д, 2007.
5. Борисова, О. В. Значение Конституции РФ для теории объекта преступления / О. В. Борисова // Конституционные основы уголовного права : мат-лы I всерос. конгресса по уголовному праву, посвященного 10-летию Уголовного кодекса РФ / отв. ред. В. С. Комиссаров. — М., 2006. — С. 86—87.
6. Денисова, А. В. Конституционные нормы и уголовное законодательство: проблемы значимости и соответствия / А. В. Денисова // Конституционные основы уголовного права : мат-лы 1-го всерос. конгресса по уголовному праву, посвященного 10-летию Уголовного кодекса Российской Федерации. — М., 2006. — С. 433—434.
7. Коняхин, В. Конституция как источник Общей части уголовного права / В. Коняхин // Рос. юстиция. — 2002. — № 4. — С. 53—54.
8. Пикуров, Н. И. Нормы Конституции РФ в системе уголовно-правового регулирования / Н. И. Пикуров // Конституционные основы уголовного права : мат-лы 1-го всерос. конгресса по уголовному праву, посвященного 10-летию Уголовного кодекса Российской Федерации. — М., 2006. — С. 453—454.
9. Тиунова, Л. Б. Системные связи правовой действительности. Методология и теория / Л. Б. Тиунова. СПб., 1991.

КИРИЕНКО Михаил Сергеевич, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права, Южно-Уральский государственный университет; адвокат, партнер Адвокатского бюро «Ковалев, Рязанцев и партнеры», г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, к. 203. E-mail: kms_74-87@mail.ru

KIRIYENKO Mikhail Sergeyevich, a candidate of legal science, a senior teacher of Criminal Law, Criminology and Penal Law SUSU, lawyer, partner of Law Office "Kovalev, Ryazantsev and partners". 454080, Chelyabinsk, st. Commune, 149, office 203. E-mail: kms_74-87@mail.ru



УДК 343.575

Е. В. Евстратенко

КВАЛИФИКАЦИЯ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ В СВЕТЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА ОТ 30.06.2015 г.

E. Evstratenko

QUALIFICATIONS ILLICIT TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS IN THE LIGHT OF THE RESOLUTION OF PLENUM OF THE SUPREME COURT FROM 30.06.2015

В статье рассмотрены вопросы квалификации преступления, предусмотренного статьей 228.1 УК РФ в свете изменений, внесенных 30 июня 2015 года в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами». Высказана точка зрения по квалификации соисполнительства в сбыте, сбыта наркотических средств, когда данные действия осуществляются в ходе проверочной закупки или иного оперативно-розыскного мероприятия, проводимого в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Кроме того рассмотрены вопросы квалификации незаконного приобретения, хранения, перевозки, изготовления и переработки наркотических средств и психотропных веществ совершенных в целях сбыта.

Ключевые слова: *сбыт наркотических средств, сбыт наркотических средств в ходе проверочной закупки, посредник в сбыте наркотических средств.*

In the article the questions of qualification of crime provided for in article 228.1 of the criminal code in the light of the changes made on 30 June 2015 in the Resolution of Plenum of the Supreme court of the Russian Federation from June, 15th, 2006 n 14 «about court practice on Affairs about the crimes connected with narcotics, psychotropic, strong and poisonous substances». expressed point of view on the qualification of compariesto sales, sales of drugs when these actions are carried out in the test purchase or other investigative measures undertaken in accordance with the Federal law of August 12, 1995 No 144-FZ «About operatively-search activity». Also covers issues of qualification of illegal acquisition, storage, transportation, manufacture and processing of narcotic drugs and psychotropic substances committed for the purpose of sale.

Keywords: *sale of drugs, sale of drugs during the test purchases, the intermediary in the sale of drugs.*

Формальный признак уголовного законодательства заключается в том, что преступность и наказуемость деяния определяет только уголовный кодекс РФ. Статья 1 УК РФ устанавливает, что «Уголовное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат вклю-

чению в настоящий Кодекс». Верховный суд РФ, в некоторых случаях разъясняя вопросы квалификации отдельных преступлений, рекомендует судам применять те или иные положения, не меняя норму уголовного кодекса РФ, меняет ее содержание, а значит и вопросы ответственности и наказуемости преступного деяния. Наделение Верховного Суда Российской

191

Уголовно-правовая
доктрина



Федерации конституционным правом давать разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции РФ), дает основание для вывода об обязательности их учета при разрешении конкретных уголовных дел с целью обеспечения единообразия в толковании и применении судами норм материального и процессуального права. Иными словами, постановления Пленума Верховного Суда РФ являются актами официального, обязательного для конкретных правоприменителей разъяснения (толкования) правовых норм. Суд — носитель государственной власти, компетенция которого состоит в применении права, а не создании правовых норм.

Незаконные оборот наркотических средств и психотропных веществ преступление, которое ставит под угрозу здоровье населения в целом, а значит и безопасность страны в том числе. Ни для кого не секрет, что наркозависимые лица за «дозу» наркотического средства могут и террористов в аэропорт пропустить и человека убить.

Сущность правовой системы в ее устойчивости, традиционности и системности. В последние годы в уголовный кодекс были внесены избыточные, а порой бессмысленные изменения. Нет сомнения борьба с незаконным оборотом наркотиков это процесс сложный и не всегда эффективный, поэтому репрессивные методы в том числе и уголовно-правовые должны быть необходимой, но все-таки частью всей системы противодействия. Только в Челябинской области за 2013 год было зарегистрировано 5179 преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств на 100 тысяч населения, а в 2014 уже 6269, прирост составил 12% за 1 год. Челябинская область занимает 6 место по данному виду преступности в России [1].

С 1997 года Уголовный кодекс РФ предусматривал в ч. 1 ст. 228 ответственность за «Незаконные приобретение или хранение без цели сбыта наркотических средств или психотропных веществ в крупном размере», и во второй части этой же статьи ответственность за «Незаконные приобретение или хранение в целях сбыта, изготовление, переработка, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ».

В 2003 году Федеральным законом № 162-ФЗ были внесены изменения, статья 228 УК РФ предусматривает ответственность за «Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта наркотических средств, психотропных

веществ или их аналогов в крупном размере» и ст. 228.1 УК РФ, ответственность за «Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов».

Как видим из перечня деяний, предусмотренных ст. 228.1 УК РФ исчезли такие как: приобретение, хранение, перевозка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Именно тогда возник вопрос, как квалифицировать приобретение, хранение, перевозку наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, совершенных с целью сбыта? Верховный суд в постановлении Пленума от 15.06.2006 дал следующие разъяснения: «Если лицо незаконно приобретает, хранит, перевозит, изготавливает или перерабатывает наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги, растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, в целях последующего сбыта этих средств или веществ, но умысел не доводит до конца по независящим от него обстоятельствам, содеянное при наличии к тому оснований подлежит квалификации по ч. 1 ст. 30 УК РФ и соответствующей части ст. 228.1 УК РФ как приготовление к незаконному сбыту наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества». Данное разъяснение соответствует общим правилам квалификации преступления, когда нормы Общей части УК Российской Федерации, подлежат применению во взаимосвязи со статьями его Особенной части, закрепляющими признаки конкретного преступления, в частности со ст. 228.1.

Сущность приготовления заключается в том, что оно создает условия для совершения преступления, то есть создание обстоятельств, которые повышают вероятность достижения преступной цели. Если сбыт наркотических средств, психотропных веществ — это деятельность лица, направленная на их реализацию (продажа, дарение, обмен, уплата долга, дача взаймы и т. д.) другому лицу [3], то объективная сторона преступления заключается в совершении двухсторонней сделки. В соответствии с ч. 3 ст. 30 УК РФ «Покушением на преступление признаются умышленные действия (бездействие) лица, непосредственно направленные на совершение преступления, если при

этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от этого лица обстоятельствам», то есть выполнение объективной стороны сбыта наркотических средств, начало выполнения двухсторонней сделки. В связи с этим разъяснение Верховного суда от 30.06.2015 г., которое гласит: «Если лицо в целях осуществления умысла на незаконный сбыт наркотических средств, психотропных веществ... незаконно приобретает, хранит, перевозит, изготавливает, перерабатывает эти средства, вещества, растения, тем самым совершает действия, направленные на их последующую реализацию и составляющие часть объективной стороны сбыта, однако по не зависящим от него обстоятельствам не передает указанные средства, вещества, растения приобретателю, то такое лицо несет уголовную ответственность за покушение на незаконный сбыт этих средств, веществ, растений». «Действия, направленные на последующую реализацию» — полагаю, эта фраза из представленного фрагмента постановления красноречиво говорит, что сбыт, как объективная сторона преступления планируется в будущем. Практически невозможно понять, почему то, что еще вчера было приготовлением, вдруг стало покушением. У Верховного Суда изменился взгляд на содержание стадий совершения преступления или разъяснение Верховного Суда от 2006 [3] года было ошибочным? При этом максимальное наказание за приобретение наркотических средств по ч. 1 ст. 228.1 УК РФ увеличилось от 4 лет лишения свободы до 5 лет 4 месяцев, а по ч. 4 этой же статьи с 10 лет до 13 лет 4 месяцев без внесения изменений в уголовный закон.

Далее, следуя политики усиления ответственности за незаконный сбыт наркотических средств, Верховный Суд изменил свою позицию по квалификации деяния, совершенного в ходе проверочной закупки или иного оперативно-розыскного мероприятия, проводимого в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». В Постановлении Пленума Верховного Суда 2006 года разъяснялось, что передача наркотического средства, психотропного вещества... в ходе проверочной закупки, означает изъятие этих предметов из незаконного оборота, а значит, квалификация деяния должна быть по ч. 3 ст. 30 и соответствующей части статьи 228.1 УК РФ [4], в 2015 году дано противоположное разъяснение «Изъятие в таких случаях сотрудниками правоохранительных ор-

ганов из незаконного оборота указанных средств, веществ, растений не влияет на квалификацию преступления как окончательного» [3]. Соответственно рекомендация по квалификации «незаконный сбыт следует считать окончательным преступлением с момента выполнения лицом всех необходимых действий по передаче приобретателю указанных средств, веществ, растений независимо от их фактического получения приобретателем» [4].

Трудно не согласиться с мнением А. Н. Классена и М. С. Кириенко, которые считают, что «в правоприменительной практике и законодательстве ничего не изменилось, но теперь такие действия предлагается оценивать, как окончательный сбыт, причем в качестве мотива изменения рекомендаций указано, что ст. 228.1 УК РФ не предусматривает в качестве обязательного признака объективной стороны данного преступления наступление последствий в виде незаконного распространения. Такая позиция Верховного Суда РФ представляется ошибочной» [2].

Изменилось и отношение Верховного Суда в 2015 году и к институту соучастия в сфере незаконного оборота наркотических средств. Действия посредника в сбыте или приобретении наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, следует квалифицировать как соучастие в сбыте или в приобретении наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в зависимости от того, в чьих интересах (сбытчика или приобретателя) действует посредник [4], — разъяснял Верховный Суд в 2006 году. Видимо с 2015 года не имеет значения, в чьих интересах действует пособник (посредник). В п. 15.1 постановления Верховного Суда в редакции от 30.06.2015 года говорится. «В случае, когда лицо передает приобретателю наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги, растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, по просьбе (поручению) другого лица, которому они принадлежат, его действия следует квалифицировать как соисполнительство в незаконном сбыте указанных средств, веществ, растений». Таким образом, если не учитывать, в чьих интересах действовал пособник, то вопрос о квалификации лица, действующего в интересах приобретателя неясен. В п. 15.1 постановления речь идет только о пособнике лица, которому принадлежат наркотические средства и психотропные вещества.





Так по делу Г., Калининским судом г. Челябинска совершенное им деяние было переклассифицировано с ч.1 ст. 30, п. «г» ч. 4 ст. 228.1 УК РФ на ч. 5 ст. 33, ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 228 УК РФ как пособничество в приобретении наркотических средств. По делу было установлено, что умысел Г. был направлен на посредничество в приобретении осужденным, отбывающим наказание в исправительном учреждении по имени В. наркотического средства. В ходе судебного следствия было установлено, что Г. благодаря своему росту более 190 см был просто использован для переброса наркотических средств, за услуги он получал 1000 рублей, которые оплачивал осужденный исправительной колонии, деньги по платежной системе переводили с телефона, было определено местонахождение телефона — исправительная колония. Г. находился дома, когда ему позвонили из ИК и попросили перебросить пакеты, Г. не был знаком с теми, кто передавал пакеты для «перекида», так как созванивались только с теми, кто находился в ИК. Допрошенный в качестве свидетеля оперуполномоченный К. пояснил, что в ходе проведения ОРМ «наблюдение» он увидел 3 человек, они остановились где-то посередине забора ИК, так как им нужно было «состыковаться» с осужденными из ИК, что еще раз подтверждает, что Г. действовал в интересах приобретателей наркотических средств, отбывающих наказание в ИК¹.

¹ Архив суда Калининского района г. Челябинска, Дело № 1-54/2014.

Вопрос как после 30 июня 2015 года будет квалифицировано подобное деяние остается открытым.

В связи с тем, что положение лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного ст. 228.1 УК РФ значительно ухудшается в связи с разъяснениями Верховного суда от 30.06.2015 г., возник вопрос с какого момента применять указанные разъяснения. Судам Российской Федерации за подписью заместителя председателя Верховного суда В.А.Давыдова было направлено письмо о том, что разъяснения от 30.06.2015 года обязательны для нижестоящих судов применительно к рассмотрению уголовных дел о преступлениях, совершенных после 30.06.2015 года². Признаком, устанавливающим, что норма, ухудшающая положение лица не имеет обратной силы, обладают только нормативно-правовые акты, теперь еще Постановления Пленума Верховного Суда.

В данном случае Верховный Суд РФ не ограничился толкованием норм уголовного права, пытаясь восполнить пробелы и разрешить противоречия в законодательстве суд, выходит за пределы своих полномочий, что само по себе неправильно. Восполнять пробелы и устранять противоречия в законодательстве должны те, кто творит право. Верховный Суд РФ, не является органом, в компетенцию которых входит правотворчество.

² Письмо заместителя Председателя Верховного Суда РФ В. А. Давыдова от 10.07. 2015 г. № 7ВС-4284/15 (опубликовано не было)

Литература

1. Генеральная прокуратура РФ. Портал правовой статистики, / crimestat.ru, (дата обращения 18.11.2015г.)
2. Классен, А. Н. Трансформация позиции Верховного Суда РФ по вопросу квалификации сбыта наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов / А. Н. Классен, М. С. Кириенко // Законодательство и экономика. — 2015. — № 8. — С. 60—65.
3. О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 30 // Бюллетень Верховного Суда РФ, — 2015. — № 9. — Сент.
4. О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года N 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2006. — № 8. — Авг.

ЕВСТРАТЕНКО Елена Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права, Южно-Уральский государственный университет. 454080 г. Челябинск ул. Ленина 76. E-mail: Elena-136@mail.ru,

EVSTRATENKO Elena Vladimirovna, candidate of legal Sciences, associate Professor of criminal law, criminology and criminal Executive law of South Ural state University, 454080, Chelyabinsk, Lenina 76. E-mail: Elena-136@mail.ru

For citation: **E. Evstratenko** Qualifications illicit traffic in narcotic drugs in the light of the Resolution of Plenum of the Supreme Court from 30.06.2015
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 191–195.



УДК 343.71

М. А. Горбатова

ОПРЕДЕЛЕНИЕ МОМЕНТА ОКОНЧАНИЯ УГОНА В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

M. A. Gorbatova

A DECISION OF MOMENT OF COMPLETION OF DRIVING AWAY IN JUDICIAL PRACTICE

В статье решается вопрос о моменте окончания неправомерного завладения автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения. Автор исследовал позицию Верховного Суда РФ по данному вопросу, а также судебную практику по делам об угонах. В результате проведенного анализа сделан вывод о том, что угон транспортного средства следует признавать оконченным в момент начала его перемещения вне зависимости от причины движения. При этом расстояние, на которое транспортное средство было перемещено, не должно влиять на оценку угона как оконченного преступления. Покушение на угон имеет место в том случае, когда виновному не удалось начать движение транспортного средства.

Ключевые слова: уголовная ответственность, неправомерное завладение, транспортное средство, момент окончания преступления, угон, покушение на угон.

In the article a question decides about the moment of completion of illegal pernanacy a car or another transport vehicle without the aim of theft. An author investigated position of Supreme Court of Russian FEDERATION on this question, and also judicial practice in matters about driving away. As a result of the conducted analysis drawn conclusion that driving away of transport vehicle it is necessary to acknowledge finish in the moment of beginning of his moving without depending on reason of motion. Thus distance on that a transport vehicle was moved must not influence on the estimation of driving away as a finish crime. Encroaching upon driving away takes place in that case, when the guilty was not able to begin motion of transport vehicle.

Keywords: criminal responsibility, misappropriation, transport vehicle, moment of completion of crime, driving away, encroaching upon driving away.

Для правильной квалификации преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 166 УК РФ, важное значение имеет установление момента его окончания. Признавая состав данного преступления формальным, законодатель уравнивал понятия «неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения» и «угон», однако представляется, что по своему содержанию эти действия вряд ли можно признать тождественными. Если угон предполагает обязательное перемещение предмета преступления в пространстве, то для завладения достаточно захвата транспортного средства, т. е. оно может состояться до начала движения, когда виновный, например, установил контроль над автомобилем еще во время его стоянки.

Так, в решении по делу Г., которая признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 166 УК РФ,

суд указал, что она, находясь в автомобиле, принадлежащем потерпевшему, воспользовавшись тем, что ключи зажигания автомобиля находились в замке зажигания, и при этом двигатель автомобиля был включен, путем свободного доступа, неправомерно без цели хищения завладела данным транспортным средством. На указанном автомобиле Г. выехала по адресу, где была задержана сотрудниками милиции¹. Очевидно, что о завладении автомобилем в данном случае суд говорит, характеризуя действия виновной до начала движения, когда она получила реальную возможность распорядиться транспортным средством по своему усмотрению.

По данному вопросу Пленум Верховного Суда РФ в п. 20 постановления от

¹ Приговор Бейского районного суда Республики Хакасия по делу № 1-59/2011. — URL: <https://rospravosudie.com/court-bejskij-rajonnyj-sud-respublika-xakasiya-s/act-101654893/>

196

Уголовно-правовая
доктрина



9 декабря 2008 г. № 25 разъясняет, что «под неправомерным завладением транспортным средством без цели хищения (статья 166 УК РФ) понимается завладение чужим автомобилем или другим транспортным средством (угон) и поездка на нем без намерения присвоить его целиком или по частям» [2]. Таким образом, законодательное определение угона высшая судебная инстанция дополняет указанием на необходимость совершения поездки. Однако судебная практика свидетельствует о том, что угнать транспортное средство можно и без осуществления поездки на нем, например, с использованием эвакуатора, посредством буксировки, а также путем откатывания транспортного средства с помощью физической силы человека.

В связи с изложенным следует согласиться с Д. Гарбатовичем, по мнению которого «использование транспортного средства по его прямому назначению, поездка на нем не могут рассматриваться как неотъемлемый признак объективной стороны анализируемого состава преступления, так как указанные действия не всегда присутствуют при неправомерном завладении автомобилем» [1].

Например, Я. по предварительному сговору с Ф. и Б. умышленно, с целью осуществления поездки в центральную часть города, неправомерно завладели автомобилем, находящимся на проезжей части. Договорившись о совершении угона, действуя совместно и согласованно, Я., Ф. и Б., используя свою физическую силу, втроем откатали автомобиль от места стоянки, то есть совершили его угон¹.

Учитывая данное обстоятельство, Верховный Суд РФ в упомянутом выше постановлении все же указал, что «неправомерное завладение транспортным средством без цели хищения является окончанным преступлением с момента отъезда либо перемещения транспортного средства с места, на котором оно находилось» [2]. Таким образом, момент окончания угона транспортного средства следует связывать с началом его движения безотносительно источника данного действия, причем дальность перемещения на квалификацию влиять не должна.

Так, Г. был признан судом виновным в совершении окончанного угона, несмотря на то, что ему удалось проехать на угнанном автомобиле лишь незначительное расстояние. Имея умысел на не-

правомерное завладение транспортным средством без цели хищения, Г. подошел к автомашине, принадлежащей потерпевшему, открыл не запертую со стороны водителя дверь, незаконно проник в салон автомобиля, где путем соединения проводов зажигания напрямую запустил двигатель. Затем, отъехав от прежнего места стоянки автомобиля на 5 м, Г. по причине остановки работы двигателя покинул автомобиль и с места совершения преступления скрылся².

В то же время в похожей ситуации суд усмотрел в действиях виновного лишь покушение на угон: Ш. решил совершить угон автомобиля, находящегося в гараже. С помощью монтировки он демонтировал навесной замок на воротах гаража, открыл ворота и проник в помещение данного гаража. Далее, с целью совершения угона Ш. подошел к автомобилю, принадлежащему потерпевшему, и обнаружил, что двери автомобиля открыты, но в замке зажигания ключей нет. Ш. демонтировал электрические провода от замка зажигания автомобиля и стал пытаться запустить двигатель автомобиля путем замыкания проводов, однако не смог. Затем Ш. выкатил автомобиль из помещения гаража и, открыв капот автомобиля, увидел, что под капотом отсутствует аккумуляторная батарея. Выполняя активные действия, направленные на угон автомобиля, Ш. запустить двигатель не смог в силу отсутствия аккумуляторной батареи, после чего место происшествия покинул. Таким образом, по мнению суда, Ш. совершил покушение на неправомерное завладение автомобилем без цели хищения (угон)³.

В другом случае суд усмотрел покушение на угон в действиях М. и К., которые также пытались напрямую завести двигатель автомобиля, при этом он завелся, но автомобиль проехал всего около 0,5 м⁴.

Представляется, что в двух последних случаях квалификация совершенных преступлений как неоконченных была ошибочной, т. к. автомобили уже начали движение и были умышленно перемещены в пространстве, хотя и на незначительное расстояние. Ответственность же за неоконченный угон должна наступать тогда, когда виновному не удалось начать движение транспортного средства. Пленум Верховного Суда РФ разъясняет по этому поводу: «Как покушение на угон транспортного средства без цели хищения

² Дело № 1-18 ... из архива Каслинского городского суда Челябинской области за 2015 г.

³ Дело № 1-95 ... из архива Metallургического районного суда г. Челябинска за 2012 г.

⁴ Дело № 1-525 ... из архива Тракторозаводского районного суда г. Челябинска за 2012 г.

¹ Приговор Исилькульского городского суда Омской области по делу № 1—276/2011. — <https://rospravosudie.com/court-isilkulskij-gorodskoj-sud-omskaya-oblast-s/act-100245304/>



следует рассматривать действия лица, пытавшегося взломать замки и системы охранной сигнализации, завести двигатель либо с целью угона начать движение, если действия этого лица были пресечены, или по иным независимым от него обстоятельствам ему не удалось реализовать преступный умысел на использование транспортного средства в личных интересах без цели хищения» [2].

Например, Б., К. и неустановленное следствием лицо подошли к автомобилю, принадлежащему потерпевшему, где Б. и К. наблюдали за окружающей обстановкой, чтобы в случае появления людей предупредить об опасности, а неустановленное следствием лицо найденной на земле стеклянной бутылкой разбило стекло задней двери автомобиля со стороны пассажира, открыло двери, проникло в салон автомобиля и село на заднее пассажирское сиденье. После чего Б. проник в салон автомобиля, где сломал рулевую колонку, взломал замок зажигания и соединил провода напрямую, намереваясь завести двигатель автомобиля с целью дальнейшего использования его по назначению. К. в это время сидел в салоне автомобиля на переднем пассажирском сиденье и помогал Б., поддерживая провода и освещая салон автомобиля приготовленной заранее зажигалкой. Однако довести единый преступный умысел до конца виновные не смогли по независимым от них обстоятельствам, так как двигатель автомобиля не завелся¹.

Анализ судебной практики по делам рассматриваемой категории показал, что суды не всегда верно оценивают неудавшиеся угоны транспортных средств.

В г. Куса Челябинской области преступники, имея умысел на неправомерное завладение транспортным средством, трижды пытались угнать разные автомобили, но удалось им это только в четвертый раз. При этом суд признал их виновными только в одном окончательном угоне.

К. и Щ. вступили в преступный сговор о совместном угоне автомобиля с целью доехать до нужного им адреса. Они подошли к стоящему во дворе дома автомобилю, принадлежащему ФИО1. Щ. руками надавил на стекло передней правой двери автомобиля и опустил его вниз, затем просунул руку внутрь и, открыв дверь с внутренней стороны автомобиля, проник в автомобиль. Там он вытащил из замка зажигания провода, соединил их между

собой и попытался привести двигатель автомобиля в рабочее состояние, однако по независящим от него обстоятельствам, не смог его завести, автомобиль с неработающим двигателем самопроизвольно откатился на 2 метра назад, после чего Щ. вышел из салона автомобиля.

Продолжая свои преступные действия, Щ. и К. аналогичным образом пытались завести двигатель другого автомобиля, принадлежащего ФИО2, однако им снова не удалось это сделать по независящим от них обстоятельствам.

Проникнув в третий автомобиль, Щ. смог запустить его двигатель, и, когда К. занял переднее пассажирское сиденье автомобиля, они скрылись на нем с места совершения преступления. Однако через 20 м от места стоянки у автомобиля заблокировался руль, и двигатель заглох. Щ. и К. покинули автомобиль, оставив его на проезжей части дороги.

И только запустив двигатель четвертого автомобиля, Щ. и К., по мнению суда, удалось реализовать свой умысел на неправомерное завладение автомобилем и скрыться на нем с места совершения преступления².

Полагаю, что в приведенном примере виновными было совершено два покушения на угон и два окончательных угона транспортных средств, которые должны были получить самостоятельную уголовно-правовую оценку. Однако все четыре эпизода суд расценил как одно продолжаемое преступление, что является ошибочным, т. к. не соответствует теоретическим положениям о множественности преступлений.

Иногда виновный, воспользовавшись угнанным транспортным средством по своему усмотрению, возвращает его на место стоянки. Квалификация таких действий должна осуществляться по общим правилам, несмотря на то, что фактически предмет преступления после угона оказывается на прежнем месте. Например, Ш., находясь в боксе автомойки, где он работал мойщиком автомашин, сел за управление автомашиной, принадлежащей потерпевшему, оставленной последним для комплексной мойки. Осознавая, что не имеет законных прав владения и пользования указанной автомашиной, Ш., воспользовавшись ключом, оставленным потерпевшим для передвижения автомашины по территории мойки, завёл двигатель и выехал с территории автомойки с целью прокатиться, намереваясь впоследствии вернуть автомашину

¹ Дело № 1-161 ... из архива Орджоникидзево районного суда города Магнитогорска Челябинской области за 2012 г.

² Дело № 1-8 ... из архива Кусинского районного суда Челябинской области за 2015 г.

на мойку. Осуществляя свой преступный умысел, Ш. проехал вокруг территории автомойки и вернул автомашину в бокс. Суд признал Ш. виновным в незаконном завладении автомобилем без цели хищения (угоне)¹.

За угон был осужден и Б., который, имея умысел на неправомерное завладение автомашиной без цели хищения, подошёл к автомашине, через незапертую левую переднюю дверь незаконно проник в салон и при помощи ключей, обнаруженных на месте совершения преступления запустил двигатель. После чего Б. на автомашине поехал по улице, а затем вернулся и, оставив автомашину около дома, с места совершения преступления скрылся².

Определённый интерес представляет установление в судебной практике момента окончания угона водных транспортных средств. Как известно, движение данных механических транспортных средств может осуществляться не только с помощью двигателя, но и посредством мускульной силы человека (гребным ходом), а также благодаря ветру или течению воды. Эти особенности предмета угона и обстановки совершения преступления суды стараются учитывать при квалификации преступлений данного вида.

Например, Л. был признан виновным в совершении угона моторной лодки. Заведомо зная, что на берегу реки Подкаменная Тунгуска, находится лодка «Крым-М», принадлежащая потерпевшему, Л. Принял решение неправомерно завладеть указанной моторной лодкой без цели хищения. Осуществляя задуманное, Л., воспользовавшись тем, что потерпевший находился в состоянии сильного алкогольного опьянения, не сообщая последнему о своих преступных намерениях и не получив от него разрешения на управление лодкой, воспользовался ей в личных целях, чтобы покататься по реке Подкаменная Тунгуска³.

В другом случае виновному не удалось завести двигатель моторной лодки, поэтому суд привлек его лишь за покушение на угон транспортного средства: К. с целью неправомерного завладения без цели хищения моторной лодкой, без законных оснований и разрешения законного владельца, путем свободного доступа поднялся на борт оставленной

на хранении моторной лодки. При помощи металлического ножа и принесённой с собой отвёртки, с целью соединения вручную электрических проводов для запуска подвесного лодочного мотора К. снял корпус с закрепленного на борту моторной лодки дистанционного управления указанным мотором. Однако преступление не было доведено К. до конца по независящим от него причинам, так как он своими действиями не смог запустить подвесной лодочный мотор и совершить на моторной лодке поездку⁴.

По аналогии с толканием автомобиля без запуска двигателя суды признают угонем и передвижение на катере с помощью весел, без использования подвесного лодочного мотора⁵. Однако установление того факта, что данное транспортное средство относится к механическим, для квалификации по ст. 166 УК РФ является обязательным.

В случаях, когда перемещение водного транспортного средства было осуществлено самопроизвольно, благодаря течению или ветру, без непосредственного участия виновного, суды не усматривают наличия «поездки на нем». Например, суд вменил Н. покушение на угон водного транспортного средства, несмотря на то, что оно начало движение. Н. пришел на пристань и, увидев буксирный теплоход, привязанный канатом к причалу, решил прокатиться на нем. С этой целью он прошел на теплоход, отвязал судно от причала, после чего залез в машинное отделение, где пытался завести двигатель. Ветром судно отнесло от места стоянки, и оно село на мель. Двигатель судна Н. завести не сумел, в запертое помещение по управлению судном не проникал. По мнению суда, завладеть судном Н. не смог по независящим от него обстоятельствам⁶.

Таким образом, анализ судебной практики по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 166 УК РФ, показал, что в основном суды правильно оценивают момент окончания неправомерного завладения автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения, связывая его с умышленным перемещением транспортного средства

¹ Дело № 1-204 ... из архива Курчатковского районного суда г. Челябинска за 2011 г.

² Дело № 1-35 ... из архива Каслинского городского суда Челябинской области за 2015 г.

³ Приговор Байкитского районного суда Красноярского края по делу № 1-5/2012. — URL: <https://rospravosudie.com/court-bajkitskij-rajonnyj-sud-krasnojarskij-kraj-s/act-106258357/>

⁴ Приговор Брейтовского районного суда Ярославской области по делу № 1-20/2011. — URL: <https://rospravosudie.com/court-brejtovskij-rajonnyj-sud-yaroslavskaya-oblast-s/act-416496680/>

⁵ Приговор Прионежского районного суда Республики Карелия по делу № 1-91/2012. — URL: <https://rospravosudie.com/court-prionezhskij-rajonnyj-sud-respublika-kareliya-s/act-107073266/>

⁶ Приговор Оханского районного суда Пермского края по делу № 1-37/2012. — URL: <https://rospravosudie.com/court-oxanskij-rajonnyj-sud-permskij-kraj-s/act-105453644/>



в пространстве на любое расстояние. Однако в некоторых случаях, учитывая незначительную дальности поездки, суды

квалифицируют действия виновных как покушение на угон, что вряд ли можно признать допустимым.

Литература

1. Гарбатович, Д. Цель угона / Д. Гарбатович // Уголовное право. — 2014. — № 3. — С. 30—33.
2. О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 декабря 2008 г. № 25 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2009. — № 2.

ГОРБАТОВА Марина Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права юридического факультета, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: gorbатовam@mail.ru

GORBATOVA Marina Anatolievna, candidate of legal sciences, associate professor, associate professor of department of criminal law, criminology and criminal executive law for the faculty of law of the South-Ural state university. Bld. 149, Kommuny Str., Chelyabinsk, 454080. E-mail: gorbатовam@mail.ru

For citation: **M. A. Gorbatoва** A decision of moment of completion of driving away in judicial practice
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 196—200.



Н. И. Щипанова, Т. В. Кухтина

ВОПРОСЫ НЕВМЕНЯЕМОСТИ В НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

N. I. Schipanova, T. V. Kukhtina

QUESTIONS OF INSANITY IN SOME FOREIGN COUNTRIES

Статья посвящена рассмотрению вопросов невменяемости в некоторых зарубежных странах. Согласно уголовному законодательству большинства стран, невменяемость характеризуется двумя критериями: медицинским (биологическим) и юридическим (психологическим). Эти критерии невменяемости отражены в УК стран СНГ и Балтике, Австрии, Албании, Андорры, Аргентины, Болгарии, Боливии, Федерации Боснии и Герцеговины, Венгрии, Венесуэлы, Германии, Испании, Италии, КНР, Колумбии, Монголии, Парагвая, Польши, Португалии, Румынии, Турции, Франции, Швейцарии. Различия в конструировании института невменяемости в перечисленных странах носят достаточно частный характер и сводятся, главным образом, к области юридической техники. Проведен анализ терминов при описании медицинского критерия невменяемости. Так же рассмотрена концепция уменьшенной вменяемости.

Ключевые слова: вменяемость, невменяемость, медицинский (биологический) критерий, юридический (психологический) критерий, уменьшенная вменяемость.

This article is devoted to the issues of insanity in some foreign countries. According to the criminal law of most countries, insanity is characterized by two criteria: medical (biological) and legal (psychological). These criteria are reflected in the insanity of the criminal code of the CIS countries and the Baltic, Austria, Albania, Andorra, Argentina, Bulgaria, Bolivia, Federation of Bosnia and Herzegovina, Hungary, Venezuela, Germany, Spain, Italy, China, Colombia, Mongolia, Paraguay, Poland, Portugal, Romania, Turkey, France, Switzerland. The differences in the construction of the Institute of insanity in these countries are quite of a private nature and are confined mainly to the field of legal technology. The analysis of terms in the medical criterion of insanity. Also discusses the concept of diminished responsibility.

Keywords: sanity, insanity, medical (biological) criterion, legal (psychological) criteria, reduced sanity.

Попытки решить вопрос об ответственности и наказуемости душевно больных лиц предпринимались уже в древних обществах. В частности, в древнем праве Греции и Рима помешательство исключало применения наказания, но больные (в Риме) запирались в темницы [5, с. 293]. В Дигестах Юстиниана (VI в.), содержались указания об освобождении безумных от наказания за убийство. Однако в Средние века вплоть до XVII века, участь помешанных была трагической: их обвиняли в волшебстве, колдовстве, связи с дьяволом и подвергали сожжению на кострах. Хотя в XV и XVI веках уже возникают специальные больницы для умалишенных, обращение с ними продолжает оставаться жестоким [5, с. 293, 294]. Тем

не менее, даже в этот период уголовное законодательство и судебная практика нередко шли по пути исключения или существенного смягчения ответственности таких лиц.

В современном виде уголовно-правовой институт вменяемости стал складываться только на рубеже XVIII—XIX веков. Впервые формула невменяемости была введена в УК Франции 1810 года, в ст. 64 которого говорилось: «нет ни преступления ни проступка, если во время совершения деяния обвиняемый был в состоянии безумия» [7, с. 201] 3. Впоследствии она была воспринята и усовершенствована в Уголовных кодексах ряда европейских государств (Польши, ФРГ, Швейцарии и др.) [2, с. 240].

201

Уголовно-правовая
доктрина





В настоящее время вменяемость признается в уголовных законодательствах всех стран мира обязательным условием уголовной дееспособности, наряду с достижением возраста уголовной ответственности (т. е. возрастной вменяемости). Вменяемость является также необходимым условием вины, без наличия которой, в свою очередь, невозможно наступление уголовной ответственности.

Под вменяемостью в уголовном праве понимается нормальное психическое состояние психически здорового человека, выражающееся в способности отдавать отчет в своих действиях и руководить ими.

Во всех странах вменяемость лиц, совершившего общественно опасное деяние, презюмируется, поэтому для освобождения от уголовной ответственности необходимо доказать наличие обратного состояния — невменяемости. Признать лицо невменяемым вправе только суд.

Согласно уголовному законодательству большинства стран невменяемость характеризруется двумя критериями: медицинским (биологическим) и юридическим (психологическим). Медицинский критерий означает наличие у лица болезненного состояния психики. Юридический критерий предполагает отсутствие у лица способности либо осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия), т. е. интеллектуальный признак, либо руководить ими, т. е. волевой призна [9]. Только наличие обоих критериев в совокупности дает возможность сделать обоснованный вывод о невменяемости лица.

Все вышеуказанные критерии невменяемости отражены в УК стран СНГ и Балтике Австрии, Албании, Андорры, Аргентины, Болгарии, Боливии, Федерации Боснии и Герцеговины, Венгрии, Венесуэлы, Германии, Испании, Италии, КНР, Колумбии, Кот д'Ивуара Марокко, Монголии, Парагвая, Польши, Португалии, Румынии, Турции, Франции, Швейцарии.

Различия в конструировании института невменяемости в перечисленных странах носят достаточно частный характер и сводятся, главным образом, к области юридической техники.

Прежде всего, они касаются использования различных терминов при описании медицинского критерия невменяемости. В одних странах законодатель использует «этого лишь родовое понятие: «психическое расстройство» (УК Литвы, Республики Корея), «психическое заболевание» (УК КНР), «психическое или

нервно-психическое расстройство» (УК Франции). В других странах в УК приводятся конкретные виды психических расстройств в соответствии с их современной классификацией в психиатрии. Так, УК стран СНГ говорят о невменяемости вследствие «хронического психического заболевания, временного расстройства психики, слабоумия или иного болезненного состояния психики», УК Австрии и Германии — вследствие «психической болезни, слабоумия, глубокого расстройства сознания или вследствие другого тяжелого психического отклонения, равноценного одному из этих состояний», УК Эстонии — вследствие «1) душевной болезни; 2) временного тяжелого психического расстройства; 3) олигофрении; 4) деменции или 5) иного тяжелого психического расстройства» и т. д.

Наблюдаются также определенные различия в подходах к определению юридического критерия. Так, УК Австрии, Аргентины, Германии, Испании, Швейцарии в качестве интеллектуального признака юридического критерия указывают неспособность «осознавать противоправный характер своего деяния», тогда как УК стран СНГ говорят о неспособности осознавать «фактический характер и общественную опасность своих деяний», УК Болгарии — «понимать характер или значения содеянного», УК КНР — «отдавать себе отчет в своих деяниях» и т. д.

Однако в весьма значительном числе стран юридическая конструкция института невменяемости носит «усеченный» характер, полностью или частично игнорируя юридический критерий.

Так, в УК Дании и Лаоса нет указания на волевой признак, а в УК Республики Корея — на интеллектуальный признак юридического критерия.

Только медицинский критерий невменяемости содержится в УК Алжира, Бельгии, Гаити, Доминиканской Республики, Мадагаскара, Мальты, Нидерландов, Норвегии, Руанды, Туниса, Филиппин, Чили, Швеции, Японии.

При этом, уголовные кодексы большинства стран — бывших французских колоний, а также некоторых иных стран, воспринявших французское уголовное право, производят формулировку УК Франции двухвековой давности: «Не наказуем тот, кто был в состоянии безумия в момент совершения преступного деяния» (ст. 47 УК Алжира, ст. 71 УК Бельгии, ст. 48 УК Гаити, ст. 64 УК Доминиканской Республики, ст. 64 УК Мадагаскара, ст. 33 УК Мальты, ст. 70 УК Руанды, ст. 38 УК Туниса). В УК Японии (ст. 39) институт

невменяемости сформулирован еще более лаконично: «Действие, совершенное психически ненормальным, наказуемо».

Определенную специфику имеет институт вменяемости в англо-американской системе уголовного права.

В Англии законодательная дефиниция невменяемости отсутствует. Судьи в своей деятельности руководствуются т. н. «правилами Макнатена» (M'Naghten Rules) сформулированными еще в 1843 году комиссией авторитетных судей по запросу Палаты лордов в связи с конкретным делом. Поскольку эти правила не были изданы в виде нормативного акта, они имеют только «убеждающую» силу. Суть их состоит в следующем: «Для создания защиты в силу невменяемости должно быть точно доказано, что во время совершения деяния обвиняемый находился под воздействием такого дефекта разума, явившегося следствием душевного заболевания, что он не понимал природу (характер) и свойства совершаемого им деяния; либо если он понимал это то, что не понимал, что поступает неправильно» [8, с. 139, 140].

С точки зрения современного уголовного права правила Макнатена имеют ряд существенных недостатков:

1) в них не получил отражения волевой признак психологического критерия невменяемости;

2) бремя доказывания, согласно правилам, лежит на обвиняемом, который презюмируется вменяемым, пока не доказано обратное;

3) правила не учитывают, что «дефект разума» у лица может иметь место не только в результате психического заболевания, но и быть врожденным (различные формы олигофрении).

Тем не менее, в США на федеральном уровне и в большинстве штатов невменяемость также до сих пор определяется на основе правил Макнатена. В частности, формулировки последних достаточно близко воспроизведены в § 30.05. УК штата Нью-Йорк: «лицо не несет уголовной ответственности за поведение, если во время его осуществления оно вследствие психической болезни или неполноценности лишено в существенной степени способности знать или оценивать: а) характер и последствия такого поведения; либо б) что такое поведение было неправильным» [3, с. 75, 76].

Ввиду отсутствия в правилах Макнатена указания на волевой момент, в нескольких штатах они были дополнены доктриной «непреодолимого импульса» (irresistible impulse). Последняя, заклю-

чается в том, что лицо, совершающее преступление под воздействием подобного импульса, вызванного психическим заболеванием или дефектом, не может контролировать свое поведение, хотя и сознает, что поступает «неправильно» [8, с. 140].

На федеральном уровне доктрина «непреодолимого импульса» также применялась некоторое время, однако в начале 1980-х годов здесь наметился отказ от нее в пользу «чистых» правил Макнатена в рамках общей тенденции к усилению консервативных, репрессивных начал в американском уголовном праве.

В результате в 1984 году в раздел 18 Свода законов США включен § 17, предусматривающий освобождение от уголовной ответственности по причине невменяемости и гласящий «Утверждающей защитой против преследования на основании какого-либо федерального статута является то, что во время совершения действий, составляющих посягательство, обвиняемый вследствие тяжелой психической болезни или неполноценности (дефекта) был не в состоянии оценивать характер и свойства своих действий или понимать, что они были неправильными. Иначе психическая болезнь или дефект не составляют защиты» [1].

В наибольшей степени соответствует современному уровню развития уголовного права и психиатрии определение невменяемости в Примерном УК США, которое учитывает оба признака юридического критерия: «Лицо не несет ответственность за преступное поведение, если во время осуществления такого поведения оно «следствие психической болезни или неполноценности лишено в существенной степени способности отдавать себе отчет в преступности (упречности) своего поведения или согласовать свое поведение с требованиями закона» (п. 1 ст. 4.01).

Медицинский критерий невменяемости также не получил своего четкого определения и закрепления в англо-американском уголовном праве. Судебная практика Англии и США к душевному заболеванию относит достаточно разнообразные формы психических заболеваний и отклонений: амнезию, автоматизм, слабоумие, алкоголизм, фугизм, идиотизм, манию, мономанию (паранойю), сексуальную психопатию, сомнамбулизм и пр.

Что касается других стран — бывших британских колоний, то в большинстве из них в основу формулировок невменяемости также легли правила Макнатена.





В частности, они воспроизведены в УК таких государств, как Бруней, Индия, Канада, Кения, Нигерия (1916 год), Сингапур, Соломоновы острова, Тувалу, Уганда, Фиджи.

Исключение составляют УК Австралии (федеральный) и Судана, в которых указаны как интеллектуальный, так и волевой признак юридического критерия.

Уменьшенная вменяемость представляет собой разновидность вменяемости, при которой лицо при совершении преступления в силу наличия у него психических расстройств, не исключающих вменяемости, не способно в полной мере сознавать характер и общественную опасность своего деяния или руководить ими. Как и вменяемость вообще, уменьшенная вменяемость обусловлена наличием двух необходимых критериев: а) медицинского — психическое или нервно-психическое расстройство; б) психологического — снижение способности осознавать или контролировать свои действия.

Причиной уменьшенной вменяемости (также, как и невменяемости) могут выступать временное расстройство психической деятельности, хроническое душевное заболевание, отставание в психическом развитии (слабоумие) или иное болезненное состояние.

В соответствии с концепцией уменьшенной вменяемости лицо, страдающее расстройством, не исключающим вменяемости, безусловно, подлежит уголовной ответственности, однако суд учитывает это обстоятельство при определении наказания и порядка его исполнения.

Целью введения в уголовное право рассматриваемой категории является дуализация наказания для лиц, признанных уменьшено вменяемыми, а также применения к ним в необходимых случаях принудительных мер медицинского характера.

Концепция ограниченной (уменьшенной) вменяемости стала проникать в уголовное законодательство уже в первой половине XIX века. Впервые об уменьшенной вменяемости упоминают Уголовные кодексы германских государств: Брауншвейгский 1840 года, Гессенский 1841 года, Саксен-Альтенбургский 1841 года и другие. В них среди факторов, обуславливающих уменьшенную вменяемость, указывались слабоумие, недостаточное развитие старческая дряхлость, опьянение, полное отсутствие воспитания, крайне неблагоприятная и развращающая обстановка, сопутствовавшая человеку в детстве. Сходные нормы были

в уголовных законах Швеции 1864 года, Дании 1886 года, Финляндии 1889 года и Италии 1889 года. Во всех подобных случаях предусматривалось уменьшение наказания.

В настоящее время нормы об уменьшенной вменяемости прямо сформулированы в действующих уголовных кодексах всех стран СНГ (кроме Молдовы и Узбекистана) также Албании, Боливии, Бразилии, Вануату, Венгрии, Венесуэлы, Германии, Греции Дании, Замбии, Италии, КНР, Коста-Рики, Кубы, Латвии, Ливана, Литвы, Македонии, Панамы, Польши, Португалии, Республики Корея, Сан-Марино, Сомали, Турции, Федерации Боснии и Герцеговины, Финляндии, Франции, Хорватии, Швейцарии, Эстонии, Эфиопии, Японии, а также в УК некоторых штатов США.

Напротив, в Австрии, Алжире, Болгарии, Испании, Молдове, Монголии, Нидерландах, Тунисе, Узбекистане и большинстве стран — бывших британских колоний рассматриваемый институт не получил закрепления в уголовном законодательстве.

В статутном праве Англии также нет общих норм об уменьшенной вменяемости, однако этот институт был сформулирован в Законе об убийстве 1957 года, согласно которому ответственности не за тяжкое, а за простое убийство подлежит лицо, страдающее такой ненормальностью умственного развития, которая существенно уменьшает его ответственность за совершение убийства.

В Индии концепция уменьшенной вменяемости, не закрепленная законом, получила признание в судебной практике. Об этом свидетельствует, в частности, дело Лачмана, привлеченного в 1923 году к ответственности за умышленное убийство. Суд пришел к выводу, что обвиняемый в момент совершения деяния страдал психическим расстройством, однако не в такой мере, чтобы его можно было считать невменяемым в юридическом смысле слова. Поэтому суд не приговорил его к смертной казни [4, с. 28].

При несомненном общем концептуальном содержании терминологическое обозначение и законодательное оформление рассматриваемого института в национальных законодательствах имеют определенные особенности.

Наиболее часто в современном уголовном законодательстве встречаются следующие обозначения: «Уменьшенная вменяемость» — в УК Беларуси, Германии, Коста-Рики, Панамы, Швейцарии; «Ограниченная вменяемость» — в УК Ар-

мении, Грузии, Латвии, Литвы, Таджикистана, Украины, Эстонии; «Психическое расстройство, не исключающее вменяемости» — в УК Азербайджана, Казахстана, Киргизии, России; «виновный, но психически больной» — в УК Пенсильвании и некоторых других штатов»; «полувменяемость» (*semi-imputabilidad*) — в УК Боливии.

В уголовном законодательстве Японии вообще нет общего понятия уменьшенной вменяемости, поскольку УК этой страны упоминает только один частный случай данного состояния — слабоумие (ст. 39).

Что касается законодательного оформления, то УК всех стран СНГ и большинства других стран романно-германской системы права, где имеется соответствующий институт довольно четко указывают на медицинский и юридический критерии состояния уменьшенной вменяемости.

В уголовном праве США формулировки выглядят более сложными, но в их основе, в конечном счете, лежат те же критерии. Так, согласно § 314 УК штата Пенсильвания «лицо, которое временно выдвигает в качестве основания для защиты от уголовного преследования психическое заболевание в соответствии с Правилами уголовного судопроизводства, может быть на суде признано «виновным, но психически больным», если судья на основании фактов найдет, что лицо, виновное в преступлении, было во время совершения преступления психически больным и не было признано в то же время невменяемым в законном порядке» [6, с. 657]. При этом «психически больным» считается тот, «кому в результате психического расстройства или неполноценности недостает в значительной степени способности либо оценить неправильность своего поведения, либо согласовать свое поведение с требованиями закона».

Правовые последствия признания лица уменьшено вменяемым в национальных уголовных законодательствах также имеют некоторые различия.

В уголовном законодательстве большинства стран СНГ уменьшенная вменяемость сама по себе не предопределяет смягчения ответственности и автоматического снижения меры наказания. УК Азербайджана, Беларуси, Грузии, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Туркменистана, Украины предусматривают, что психическое расстройство, не исключающее вменяемости, учитывается судом при назначении наказания. Это означает, что суд решает вопрос о

необходимости и степени смягчения наказания уменьшено вменяемому лицу по своему усмотрению в зависимости от всех обстоятельств дела.

Сходный подход отражен в УК Албании, Бразилии, Вануату, КНР, Литвы, Македонии, Польши, Федерации Боснии и Герцеговины, Франции, Швейцарии, Эстонии.

Согласно другому подходу при признании лица уменьшено вменяемым суд не просто вправе, а обязан смягчить ему наказание.

УК Армении, Латвии, Литвы и Туркменистана признают уменьшенную вменяемость смягчающим обстоятельством. Так, согласно ч. 2 ст. 26 УК Армении ограниченная вменяемость принимается во внимание как смягчающее обстоятельство при назначении наказания и может стать основанием для назначения принудительных мер медицинского характера наряду с наказанием.

УК Боливии, Италии, Республики Корея, Сан-Марино, Турции, Японии также предписывают обязательное смягчение наказания лицам, признанным уменьшено вменяемыми.

По уголовному законодательству Англии и Замбии при доказанном факте уменьшенной вменяемости обвинение в тяжком убийстве должно быть перекалифицировано на обвинение в простом убийстве, а по УК Уганды наказание за тяжкое убийство в таком случае должно быть смягчено.

Наконец, третий подход представлен в УК Дании (ч. 2 §16), согласно которому лица, которые во время совершения деяния были в небольшой степени психически неполноценны, не подлежат наказанию, за исключением особых обстоятельств. Как указывалось выше, одним из последствий признания лица уменьшено вменяемым является право суда назначить такому лицу принудительные меры медицинского характера. Непосредственное указание на это содержится в УК страной (кроме Туркменистана), Боливии, Латвии, Литвы.

В заключение необходимо отметить, что в некоторых странах УК фактически признает уменьшенную вменяемость глухонемых (Венесуэла, Греция, Италия, КНР, Мальта, Республика Корея, Турция, Уругвай, Эквадор), ограничивая или смягчая их ответственность. Так, согласно ст. 96 УК Италии не подлежит наказанию глухонемой, который в момент совершения деяния не обладал по причине своей болезни способностью сознавать и желать. Если способность сознавать,



желать была значительно снижена, но не исключена, наказание уменьшается. В отношении глухонемых, совершивших уголовно наказуемые деяния и освобожденных от ответственности, применяются меры безопасности. По УК КНР (ст. 19) глухонемому или слепому, совершившему преступление, может быть назначено более мягкое наказание, наказание ниже

нижшего предела либо его можно освободить от наказания.

В Японии ныне отмененная ст. 40 УК также предусматривала ненаказуемость деяний глухонемых или смягчение наказания за их деяния. Отмена статьи была вызвана тем, что, по мнению специалистов, учеба глухонемых усвершенствовалась настолько, что их психическое развитие не обязательно тормозится.

Литература

1. Кубанцев, С. П. Правила Макнатена как концепция невменяемости в уголовном праве США / С. П. Кубанцев // Журнал Российского права. — 2005. — № 8. — С. 125, 126.
2. Курс российского уголовного права. Общая часть / под ред. В. Н. Кудрявцева, А. В. Наумова. — М.: Спарк, 2001.
3. Малиновский, А. А. Сравнительное правоведение в сфере уголовного права / А. А. Малиновский. — М.: Международные отношения, 2002.
4. Никифоров, Б. С. Уголовное законодательство Республики Индии / Б. С. Никифоров. — М.: ГИЮЛ, 1985.
5. Советское уголовное право Часть Общая / под ред. Б. В. Здравомыслова, С. Г. Келиной и др. — М.: Юрид. лит., 1960.
6. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под ред. профессора О. А. Жидкова — М.: Прогресс : Универс, 1993
7. Уголовное право буржуазных стран: Общая часть : сб. законодательных актов / под ред. А. Н. Игнатова, И. Д. Козочкина. — М.: Изд-во УДН, 1990.
8. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть / под ред. И. Д. Козочкина. — М.: Институт международного права и экономики имени А. С. Грибоедова, 2001.
9. Щерба, С. П. Невменяемость субъекта: понятие, значение и процедура установления / С. П. Щерба // Адвокатские вести. — 2001. — № 3. — С. 20, 21.

ЩИПАНОВА Надежда Ивановна, доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: nip@74.ru

SCHIPANOVA Nadezhda Ivanovna, associate Professor of criminal law, criminology and penal law, South Ural state University, Chelyabinsk, Russian Federation. 454080, Chelyabinsk, st. Commune, d. 149. E-mail: nip@74.ru

КУХТИНА Татьяна Владимировна, преподаватель кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: upiup@mail.ru

KUKHTINA Tatyana Vladimirovna, lecturer of criminal law, criminology and penal law, South Ural state University, Chelyabinsk, Russian Federation. 454080, Chelyabinsk, st. Commune, d. 149. E-mail: upiup@mail.ru



УДК 343.816 + 343.244

О. Л. Дегтярева

ИСПОЛНЕНИЕ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ РАБОТ

O. L. Degtyareva

EXECUTION OF THE PENALTY OF CORRECTIONAL LABOR

В статье рассматриваются основные показатели эффективности исполнения наказания в виде исправительных работ, а именно уровня повторной преступности осужденных и доли осужденных, снятых с учета уголовно-исполнительных инспекций в связи с осуждением за совершение повторных преступлений. На основании анализа нормативно-правовых документов, регулирующих исполнение указанного вида наказания, внесены предложения по дополнению Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации положениями об ответственности осужденных за неисполнение порядка и условий отбывания исправительных работ, а также по определению нижнего предела срока исправительных работ для несовершеннолетних осужденных.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная инспекция; исправительные работы; уголовное наказание; уровень повторной преступности, порядок и условия отбывания наказания.

The article examines the main indicators of efficiency of execution of punishment in the form of correctional labour, namely the level of repeat crime convicts and the proportion of prisoners taken from the account criminally-Executive inspections in connection with conviction for the Commission of repeated crimes. On the basis of the analysis of normative-legal documents regulating the execution of the specified kind of punishment, made proposals to Supplement the Criminal Executive code of the Russian Federation the provisions on the liability of the convicted for failure of the procedure and conditions of serving correctional work, and the definition of the lower limit of the period of correctional work for juvenile offenders.

Keywords: criminal-executive inspection; correctional work; criminal penalties; the level of repeat crime, procedure and conditions of serving of punishment.

Согласно ч. 1 ст. 45 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) [5], исправительные работы применяются только в качестве основного вида наказания. Основными нормативными документами, регулирующими исполнение наказания в виде исправительных работ являются гл. 7 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее — УИК РФ) [4], Постановление Правительства Российской Федерации № 729 от 16.06.1997 [3], приказ Минюста России № 142 от 20.05.2009 [2].

Анализ ведомственных статистических отчетных данных ФСИН России свидетельствует, что с 2010 по 2014 годы осужденные к исправительным работам составили 12,03% от общей численности лиц, в отношении которых уголовно-исполнительные инспекции

(УИИ) исполняют наказания и меры уголовно-правового характера без изоляции от общества (358 850 человек из 2 983 185 состоявших на учете). Доля осужденных к исправительным работам в числе осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, неуклонно возрастала и за указанный период выросла с 74 764 человек (7,1% от общего количества) в 2010 году до 137 578 осужденных (15,0% от общего числа) в 2014 году, т. е. на 84,02%.

Вместе с тем, уровень повторной преступности¹ осужденных данной категории неуклонно уменьшался в течение рассма-

¹ Доля лиц, в отношении которых возбуждены уголовные дела за преступления, совершенные после постановки на учет от общего числа осужденных, состоявших на учете в УИИ в течение рассматриваемого периода, умноженная на 100.

207

Уголовно-правовая
доктрина



триваемого периода с 1,71 в 2010 году до 1,13 в 2014 году.

С 2012 года снижалась также относительная численность лиц, снятых с учета УИИ в связи с осуждением за совершение повторного преступления: в 2010 году таких осужденных было 1,45% от общего количества состоявших на учете осужденных к указанному виду наказания, в 2011 году — 1,61%, в 2012 году — 1,43%, в 2013 году — 1,33%, в 2014 году — 1,05%.

Несмотря на успехи, достигнутые уголовно-исполнительными инспекциями в профилактике криминального поведения осужденных к исправительным работам, существует ряд трудностей, которые препятствуют повышению эффективности исполнения данного вида наказания. Согласно ст. 50 УК РФ, ст. 39 УИК РФ и п. 64 Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества [2], «исправительные работы отбываются осужденным, не имеющим основного места работы, в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного». Отсутствие заинтересованности работодателя и нормативно-правовой базы для гарантированного предоставления предприятиями рабочих мест осужденным к исправительным работам, создает трудности при исполнении наказания в виде исправительных работ.

Помимо этого, в отношении совершеннолетних исправительные работы устанавливаются на срок от двух месяцев до двух лет. В соответствии с ч. 4 ст. 88 УК РФ, исправительные работы несовершеннолетним осужденным назначаются на срок до одного года. В указанной статье УК РФ не установлен нижний предел срока анализируемого вида наказания, назначаемого несовершеннолетнему. Учитывая, что ч. 2 ст. 50 УК РФ устанавливает срок исправительных работ от 2 месяцев до 2 лет (для совершеннолетних осужденных), некоторые юристы считают два месяца нижним пределом срока и для несовершеннолетних [1], однако в данном случае имеет место явный недостаток правового регулирования исполнения указанного вида наказания в отношении лиц, не достигших восемнадцатилетия.

Кроме того, анализ эффективности исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества позволяет сделать вывод, что показатели криминальной активности

осужденных находятся в обратной зависимости от результатов деятельности инспекций по пресечению нарушений порядка и условий отбывания наказаний без лишения свободы, а также злостного уклонения от его отбывания, а именно от: доли осужденных, снятых с учета УИИ в связи с заменой наказания более строгим видом наказания, отменой условного осуждения и отсрочки отбывания наказания и исполнением наказания, назначенного приговором суда, от общего числа состоявших на учете в отчетный период; возложения судом дополнительных обязанностей по представлению УИИ, либо постановлением УИИ; продления испытательного срока по представлению УИИ.

Статья 40 УИК РФ в ч. 3 устанавливает, что в период отбывания исправительных работ осужденным запрещается увольнение с работы по собственному желанию без разрешения в письменной форме уголовно-исполнительной инспекции; часть 5 данной статьи гласит, что осужденный обязан сообщать в уголовно-исполнительную инспекцию об изменении места работы и места жительства в течение 10 дней. Однако ст. 46 «Ответственность за нарушение порядка и условий отбывания исправительных работ и за злостное уклонение от их отбывания» не квалифицирует увольнение осужденного по собственному желанию без разрешения УИИ, равно как и несообщение в инспекцию в течение 10 дней об изменении места работы и места жительства как нарушение порядка и условий либо злостное уклонение от отбывания осужденным исправительных работ. Следовательно обязанность осужденного выполнять указанные действия установлена, а ответственность за неисполнение не предусмотрена.

Таким образом, эффективным средством профилактики повторной преступности состоящих на учете осужденных является деятельность УИИ в направлении исполнения ими порядка и условий отбывания назначенного судом наказания. Следовательно, совершенствование законодательства, регулирующего исполнение наказания в виде исправительных работ (а именно, определение нижнего предела срока исправительных работ, назначаемого несовершеннолетним осужденным; дополнение ст. 46 УИК РФ пунктом об ответственности осужденных за увольнение по собственному желанию без разрешения УИИ, за несообщение в инспекцию в определенные законодательством сроки об изменении места работы и места жительства),

может существенно повысить качество профилактики повторной преступности осужденных, в отношении которых оно исполняется.

Литература

1. Абземилова, З. Р. О применении исправительных работ в отношении несовершеннолетних / З. Р. Абземилова, В. Б. Боровиков // Российская юстиция. — 2008. — № 3.
2. Об утверждении инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества : приказ Минюста России № 142 от 20.05.2009 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности : Постановление Правительства Российской Федерации № 729 от 16.06.1997 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 20.04.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступившими в силу с 25.07.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

ДЕГТЯРЕВА Ольга Леонидовна, старший научный сотрудник, Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации. 125130, Россия, Москва, ул. Нарвская, д. 15а. E-mail: olga001971_2011@mail.ru

DEGTYAREVA Olga Leonidovna, senior researcher Federal state institution "Research Institute of Federal service of execution of punishments of the Russian Federation". 125130, Russia, Moscow, Narva str., 15A. E-mail: olga001971_2011@mail.ru

For citation: **O. L. Degtyareva** Execution of the penalty of correctional labor *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 207–209.



О. Р. Цой

СУИЦИД И ЧЛЕНОВРЕДИТЕЛЬСТВО: В КОНТЕКСТЕ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СУИЦИДОЛОГИИ

O. R. Tsoy

SUICIDE AND SELF HARM: IN THE CONTEXT OF PENITENTIARY SUICIDOLOGY

В статье рассматриваются вопросы проблемы самоубийств в местах лишения свободы. Раскрывается суицид среди осужденных на основе их отдельных характеристик. Проводится укрепление позиции пенитенциарной суицидологии как самостоятельной науки и на основе этого раскрываются отличительные критерии двух по своему характеру вида аутоагрессивного поведения — членовредительство и самоубийство.

Ключевые слова: суицид, членовредительство, аутоагрессивное поведение, осужденный суицидент, пенитенциарное учреждение, возраст, женщины.

This article addresses the issue of suicides in confinement, unveiling suicides among prison inmates based on their individual characteristics. It illustrates how the penitentiary suicidology strengthens its position evolving into an independent science and, as a result, unveils criteria for distinguishing two conceptual types of auto-aggressive behavior: self-harm and suicide.

Keywords: suicide, self-harm, auto-aggressive behavior, confined suicer, penitentiary institution, age, women.

В последнее время изучение агрессивного (аутоагрессивного) поведения человека стало едва ли не самым популярным направлением исследовательской деятельности как отечественных ученых, так и зарубежных психологов, социологов, педагогов и юристов. В рамках криминологического учения изучения самоубийства имеются единичные исследования [13].

В системе научной мысли различных отраслей права за последние десятилетия сложились и укрепилась многие новые направления: теория современной криминальной латентности (К. Горяинов); криминальная армалогия (Д. Корецкий); феминкриминология (И. Корзун); виктимология (Л. Франк, В. Минская); современная криминальная пенология (О. Старков); криминофамилистика (Д. Шестаков); этнокриминология (М. Клейменов); сравнительная криминология (И. Клейменов) и т. д.

Проблема аутоагрессивного поведения изучалась в различных аспектах рядом исследователей. Например, проблемы мотивации аутоагрессивного поведения изучали зарубежные и российские ученые такие как, А. Г. Амбрумова,

С. В. Бородин, В. М. Вроно, Х. Виттчен, С. Канетто, А. С. Михлин, Д. Мосциски, Г. Я. Пилягина, А. А. Реан, В. А. Тихоненко, К. Н. Фейберу, Э. Шнейдман и др. Изучением аффективных состояний, приводящих к аутоагрессивному поведению занимались ученые Д. Вебер, К. И. Каплан, К. Леонгард, А. Е. Личко, И. В. Полякова, Е. Ренберг, Б. Сэдок, Д. Шафер, К. Шнайдер и др. Возрастные особенности, связанные с аутоагрессивным поведением исследовались Л. И. Божович, Б. С. Братусь, А. И. Захаров, С. А. Игумнов, И. С. Кон, А. Н. Леонтьев, Д. И. Фельдштейн, П. М. Якобсон, и др.

На современном этапе существует большое число теорий агрессии (от авт. в основе аутоагрессивного поведения лежит агрессия направлена на самого себя), разработанных с целью объяснить все многообразие проявлений девиантного поведения, например, агрессия как инстинктивное поведение (Фрейд З., 2003, 2007; Лоренц К., 1994), агрессия как проявление побуждения в ответ на фрустрацию (Dollard J., Doob L., Miller N. E., Mowrer H. O., Sears R. R., 1939; Берковиц Л., 2002), когнитивные модели агрессивного поведения (Шехтер

210

Уголовно-правовая
доктрина

С., Сингер Дж., 2002; Берковиц Л., 2002, Zillmann D., 1983), теория социального научения (Бандура А., 2000). Однако по-прежнему отсутствует единая теоретическая концепция, основанная на изучении аутоагрессивных факторов риска, на базе которой возможна выработка практических рекомендаций по предупреждению и вторичной профилактике проявлений аутоагрессивного поведения [15].

Само понятие аутоагрессивного поведения определено известным американским исследователем Э. Шнейдманом (1975), как: «действия, направленные на нанесение какого-либо ущерба своему соматическому или психическому здоровью» [14].

По мнению А. С. Калашниковой «В настоящее время начальный этап — накопление знаний, касающихся проблем... суицидологии, — подходит к концу. На смену приходит следующий этап, на котором представляется необходимым решать теоретические проблемы агрессии, непосредственно вытекающие из накопленных эмпирических знаний и направленные на решение практических задач».

Одним из таких направлений, причем сложившимся совсем недавно [17], является пенитенциарная суицидология, которое, однако до сих пор окончательно не признано наукой. В этой связи объективно назрела необходимость критической переоценки и обоснования теории пенитенциарной суицидологии как новой полноценной науки.

Анализ научной литературы показывает, что, начиная с дореволюционного периода, проблема поведения личности, которое в той или иной степени не соответствует установленным социальным нормам и потребностям, уделялось особое внимание. Тем не менее, ни в нашей стране, ни за рубежом до сих пор нет единой точки зрения на сам термин «отклоняющееся поведение», наряду с которым исследователи предлагают почти одинаковые по значению термины: «девиантное поведение», «делинквентное поведение», «аддиктивное поведение», «дезадаптивное поведение», «деструктивное поведение», «акцентуированное поведение», — которые, по мнению Н. Н. Новик, требуют определенного уточнения и дифференциации [19].

Как принято в педагогической науке, отклоняющееся поведение личности — это поведение, отклоняющееся от наиболее важных социальных норм, причиняющее реальный ущерб обществу или самой личности. При этом мы исходим из того,

что коммуникативные способности — это система социально-психологических свойств личности, определяющих или обеспечивающих ее участие в общении с другими людьми, вхождение в сотрудничество, совместную деятельность, а тем самым и в человеческую общность; это вид способностей, проявляемый в сфере общения и способствующий успешности человека в разнообразных областях деятельности¹.

Самоубийство, как уже отмечалось, является предметом научного анализа в трудах как отечественных, российских, так и зарубежных ученых.

К рассмотрению вопросов аутоагрессивного поведения (самоубийства и членовредительства) обращались в своих исследованиях многие ученые XX века. Наиболее значимыми для нас стали труды следующих авторов: А. С. Михлин, А. Г. Амбрумова «Проблемы суицидального поведения», и более ранние работы ученых, таких как Э. Дюркгейм «Самоубийство: социологический этюд», Д. А. Дриль «Учение о преступности и мерах борьбы с нею», Ч. Беккария «О преступлениях и наказаниях».

Это свидетельствует, о значительном и все возрастающем беспокойстве криминологического сообщества неэффективностью традиционных методов противодействия аутоагрессивному поведению в целом, в частности самоубийству и членовредительству.

Однако, несмотря на научную и практическую значимость, пенитенциарный суицид явление малоизученное, недостаточное разработанное в понятийном аппарате юридической науки. Как отмечает С. И. Лапаев, «Повторяется распространенная ошибка — без определения сущности, природы, содержания понятия уменьшаются возможности его последующего применения в научной практике».

Поэтому чтобы заранее не девальвировать практическую ценность категории «пенитенциарного суицида», нужны всесторонние комплексные исследования и, прежде всего, посвященные изучению антисуицидального механизма в практике».

Понятие «суицидальное поведение», под которым понимается поведение лица, способствующее совершению действий направленных на лишение жизни или повлечь причинение вреда их здоровью, использовалось в качестве индикатора при отграничении названного поведения от нейтрального (аутоагрессивного).

¹ Поэтому их развитие у подростков с отклоняющимся поведением имеет особое значение. — Авт.





С этой целью были разработаны гипотезы о наиболее вероятных видах рассматриваемого поведения, их влиянии на суицидализацию осужденного и ситуации совершения членовредительства.

Данным явлениям свойственна сходность многих характеристик: единство механизма совершения, общность причинной детерминации, которая обуславливает принципиальное сходство совокупных криминологических характеристик, а также аналогичность нравственно-психологических свойств лиц их совершающих [21].

Общие причины совершения аутоагрессивных действий (пенитенциарный суицид и членовредительство) в пенитенциарном учреждении:

- несогласие с требованиями режима отбывания наказания (незаконное требование послабления режима);

- воспрепятствование проведению обысковых мероприятий, изъятию запрещенных предметов и т. д.;

- отказ от работ по благоустройству учреждений и прилегающих к ним территорий, а также по улучшению культурно-бытовых условий, согласно ст. 121 УИК Республики Казахстан;

- нежелание отбывать наказание в определенном пенитенциарном учреждении, или быть этапированным;

- несогласие с наложенным взысканием;

- несогласие с принятым решением суда, ОВД в том числе в отказе УДО, изменение вида пенитенциарного учреждения;

- по причине психо-эмоционального состояния (семейные проблемы), состоящие на диспансерном учете у психиатра;

- отказ принимать назначенные лекарственные препараты, неудовлетворение медицинским обслуживанием или лечением;

- по вопросам личной безопасности, неприязненных отношений с иными осужденными.

По мнению А. М. Яковлева, опасность суицида максимально повышается, когда социально изолированное лицо попадает в маргинальную ситуацию [16].

Здесь конечно, следует обратить внимание на «кризис наказания», который проявляется, во-первых, в том, что после Второй мировой войны во всем мире наблюдался рост преступности, несмотря на все усилия полиции и уголовной юстиции. Во-вторых, человечество перепробовало все возможные виды уголовной репрессии без видимых результатов

(неэффективность общей превенции). В-третьих, как показал в 1974 г. Т. Матисен, уровень рецидива относительно стабилен для каждой конкретной страны и не снижается, что свидетельствует о неэффективности специальной превенции. В-четвертых, по мнению психологов, длительное (свыше 5—6 лет) нахождение в местах лишения свободы приводит к необратимым изменениям психики человека. Впрочем, о губительном (а отнюдь не «исправительном» и «перевоспитательном») влиянии лишения свободы на психику и нравственность заключенных известно давно. Об этом подробно писал еще М. Н. Гернет «...тюрьма служит школой криминальной профессионализации, а не местом исправления».

Родословная пенитенциарной суицидологии включает пенитенциарное изучение, а также интерес к исследованию всех видов аутоагрессивных действий. Различают несколько направлений в зависимости от научного направления: социальное, психиатрическое, правовое. Согласно социальному направлению преобладает либо подвержены к аутоагрессивному поведению мужчины и женщины, но непосредственно к самоубийству — мужское население, женщины в основном склонным к покушению к самоубийству. То же и касается членовредительства, по мнению ученых женщины более подвержены членовредительству, чем мужчины. Данная точка зрения по нашему мнению связаны с парасуицидом (не завершенным самоубийствами либо покушениями на самоубийство)

Особенность этого суждения рассматриваемого вопроса наглядно показан в исследовании О. И. Парова [20], который отмечает что уровень парасуицида выше у женщин, по отношению к противоположному полу. В этой связи уровень членовредительства выше чем самоубийств в целом, в частности у женщин.

Исследование проблем пенитенциарного суицида в контексте взаимосвязи с членовредительством обуславливаются, прежде всего, особенностью распространения данных негативных явлений в процессе нахождения лица в пенитенциарных учреждениях (лишение свободы, арест, содержание под стражей), зависимостью от общих социальных процессов, причин и условий их совершения, а также сходство при изучении личности совершающего аутоагрессивные действия.

По мнению сторонников аболиционизма Т. Матисен, Н. Кристи, Л. Хулсман, Х. Пепински, Р. Моррис, М. Платек и др., которые выступают против современной

пенитенциарной (тюремной) системы, за альтернативные уголовной юстиции меры социального контроля [22; 23].

Я. И. Гилинский отмечает, что «...Конечно, наиболее здравые из них понимают, что немедленная отмена лишения свободы — утопия. Но стремиться к этому надо. Тюрма никого не исправляет, а ломает личность и способствует повышению криминальной профессионализации. Наличие значительной доли бывших заключенных в популяции приводит к «призонизации» («отюрьмовлению») сознания и поведения всего населения. Поэтому главное — поиски и реализация, внедрение на практике мер, альтернативных лишению свободы» [10].

В мире частота суицидов в тюрьмах превышает частоту в общей популяции [Joukamaa, 1997; Fruehwald et al, 2002a, b; Landsberg & Morschauer, 2003]. Этот вывод, по нашему мнению имеет локальный характер и соответствует действительности. Во всяком случае он ограничен факторными характеристиками. Более широкое понимание раскрывает их анализ. К факторам риска суицида в местах лишения свободы относятся: длительный срок заключения после совершения особо жестокого преступления (DuRand et al, 1995), переполненность тюрем (Marcus & Alcabes, 1993), изоляция (Frottier et al, 2001), психические расстройства (Marcus & Alcabes, 1993; Vogue & Power, 1995; Joukamaa, 1997), а также злоупотребление алкоголем и наркотиками (Backett, 1987; Dooley, 1990).

В практической деятельности постоянный анализ данных факторов влечет за собой игнорирование полезных данных в данный момент, но весьма полезных в будущем, а в ряде случаев и в настоящем, для других специалистов.

По мнению В. В. Соломенцева, «В учреждениях уголовно-исполнительной системы всех стран мира заключенные совершают акты умышленного причинения вреда своему здоровью (членовредительство)». Это связано прежде всего увеличением количества лиц с повышенной агрессивностью и возбудимостью, с психическими отклонениями. В настоящий момент в пенитенциарных учреждениях России содержится более 600 тыс. человек склонных к различным формам деструктивного поведения — агрессии, конфликтам, членовредительству, суициду. Так по тем же данным:

- 74 тыс. человек с признаками психических отклонений, низким уровнем интеллекта;

- 127 тыс. человек с повышенной агрессивностью и импульсивностью;

- 96 тыс. человек с низким социально-психологическим статусом;

- 102 тыс. человек с повышенной внушаемостью и слабыми волевыми качествами;

- 88 тыс. человек, склонных к суициду и членовредительству;

- 210 тыс. человек, склонных к другим формам деструктивного поведения;

- 51 тыс. человек с лидерскими качествами и отрицательной направленностью [12].

Это исходит из-за того, что важным суицидогенным (вообще «аутоагрессивным») фактором является неравенство возможностей, присущее современному обществу. Неравенство возможностей в пенитенциарных учреждениях в свою очередь является результатом неравенства «воровской иерархии».

По прогнозу ученых, криминологическая характеристика осужденных будет ухудшаться, и к 2023 году уже каждый четвертый будет осужден за убийство, каждый пятый — за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, каждый третий — совершивший грабеж или разбой. Каждый второй из числа осужденных будет склонен к различным формам деструктивного поведения, включая повышенную конфликтность, агрессивность, склонность к суициду или членовредительству [15].

На наш взгляд, мнение Ю. В. Баранова, определяющего, что условия мест лишения свободы изначально являются экстремальными по следующим основным причинам, является общим для самоубийства и членовредительства это: 1) монотонность жизни; 2) рассогласование ритма сна и бодрствования; 3) пространственные изменения; 4) ограничение информации; 5) одиночество; 6) групповая изоляция; 7) угроза жизни [10; 12]

На суицидальную готовность оказывают влияние и механизмы психологической защиты, являющиеся основным средством борьбы с тревогой [1; 2; 4; 5; 7; 18]. Декомпенсация психологических приемов самосохранения приводит человека к реализации самоубийства [3; 6; 8] либо членовредительства.

Д. Эллиот (1979) во время изучения поведения подростков, пытаясь объяснить делинквентность, построил интегративную теорию на основе теории напряжения, контроля и социального научения. В конечном итоге, делинквентное поведение объяснялось через напряжение (Р. Мертон) и неадекватную социализа-





цию, которые приводят к ослаблению разрешенных связей и к усилению делинквентных связей с учетом процесса социальной дезорганизации [8].

К интегративным относится и теория баланса контроля Ч. Титтла (Tittle) [25]. Прежде всего Титтл подчеркивает взаимосвязи девиантности и преступности. Общая теория девиантности должна быть применима ко всем девиантным проявлениям, включая преступность. Баланс контроля предполагает соотношение (пропорции) суммарного количества того контроля, который оказывают индивиды, и того контроля, который оказывается по отношению к ним. При нарушении баланса контроля появится дефицит свободы. Для подтверждения и конкретизации теории баланса контроля требуются многочисленные эмпирические исследования, — утверждает Титтл. Только тогда можно будет показать, как пропорции контроля варьируют в зависимости от обстоятельств и широкого социального контекста.

Хотелось бы отметить, что самоубийства и членовредительство не совершалось в связи с межнациональными и межэтническими конфликтами

Однако со второй половины XX столетия самоубийства и членовредительства приобрели характер острой социальной проблемы. Тому есть как минимум два объяснения. Во-первых, по мере развития цивилизации, либерализации и гуманизации межчеловеческих отношений население развитых стран стало особенно болезненно воспринимать любые проявления ксенофобии и преследования на почве национальной, расовой, религиозной вражды, а также по мотивам гомофобии, неприязни к каким бы то ни было категориям населения (нищим, бездомным, инвалидам, проституткам и т. п.). Во-вторых, одним из негативных последствий глобализации является усиление ксенофобии во всем мире. Глобализация ускорила миграцию, смешение рас, этносов и культур, религий и обычаев [9, с. 306—309, 449—459; 24].

Необходимо отметить, и определенные различия между самоубийством и членовредительством, в том случае когда аутоагрессивное действие не достигает своей цели, а именно покушение на самоубийство. Многие специалисты отмечают, в этом случае фиксацию членовредительства. Но если вспомнить цель этого вида аутоагрессивного явления не лишение жизни, цели различны. Покушение на самоубийство является стадией самоубийства, которое по независящим причинам

суицидента не достигло этой цели. Многие случаи покушений на самоубийства вызывают аномиию (Э. Дюркгейм), что в свою очередь может вызвать повторное совершение самоубийства. В большинстве случаев покушение на самоубийство фиксируют как членовредительство.

Иначе говоря, необходимость объяснять пенитенциарный суицид и членовредительство на различных уровнях, выстраивая систему детерминирующих факторов.

Существенное отличие самоубийства от членовредительства состоит в том, что, во-первых, самоубийство имеет цель лишения себя жизни, а членовредительство совершается для временного нанесения либо употребления, но не лишения себя жизни. Случаи совершения лицом аутоагрессивного действия, то в случае если вытаскивают из петли, воды, выключают газ, не допускают падение с высоты, то их всегда чаще всего определяют, как членовредительство, но не как покушение на самоубийство. Особенно очень трудно определить истину когда это все продуманно.

По мнению Я. И. Гилинского «...в периоды общенациональных потрясений (экономические кризисы, войны), когда большинство населения «уравнивалось» перед лицом общей опасности наблюдалось общее снижение уровня преступности и самоубийств (актов аутоагрессии)» [11].

Теоретические концепции К. Маркса, Р. Мертона и многих других, усматривающих основную «причину» девиантных проявлений, включая насильственные преступления, в социально-экономическом неравенстве, эмпирически подтверждают при исследовании корреляционной зависимости между проявлениями насилия (прежде всего, насильственными преступлениями и самоубийствами)

Так например, в 2007 г. индекс Джини в России по официальным данным составил 0,422 (по мнению экспертов, еще выше). Не удивительно, что за десятилетие 1990—1999 гг., исследованное С. Г. Ольковым, в год с максимальным индексом Джини (1994 г. — 0,409) в России было зарегистрировано наибольшее количество убийств — 32,3 тыс. и самоубийств — 61,9 тыс., а в год с минимальным индексом Джини (1990 г. — 0,218) — наименьшее количество убийств — 15,6 тыс. и самоубийств — 39,2 тыс. [9, с. 306—309, 449—459; 24]. Дело в том, что с конца — начала гг. наблюдается сокращение уровня самоубийств, включая все действия насильственного характера,

во многих странах: Великобритании, Германии, Испании, Канаде, Латвии, Литве, Нидерландах, США, Швейцарии, Швеции и др. Возможно, существуют некие общемировые тенденции, обуславливающие «волны» преступности — сложного социального феномена, развивающегося по собственным законам...

Для оценки уровня суицидов в пенитенциарных учреждениях Казахстана важно сравнить данный показатель с соответствующими показателями пенитенциарной системы других экономически развитых государств. Проведение данного анализа состояния и динамику аутоагрессивного поведения (самоубийства, членовредительства) в тюремной системе других государств затруднительно, но по некоторым странам она установлена и проанализирована.

В книге «Самоубийство за решеткой» американских суицидологов (Дэвид Ластер — доктор психологии, автор более 30 книг и 900 статей и Брюс Л. Данто — доктор медицины, специалист по судебной психиатрии и по самоубийствам в тюрьме) осветили состояние данной проблемы в тюремной системе США и некоторых других государств, в 70—80-е годы прошлого столетия. На материалах конкретных исследований они отмечают, что в тюрьмах предварительного содержания заключенных и местных тюрьмах с непродолжительными сроками наказания, (так называемых, *jail*) уровень суицидов достаточно высок и в ряде штатов составляет 100—180 случаев на 100 тыс. заключенных. В федеральных тюрьмах (*prison*), где отбывают наказа-

ние осужденные, уровень самоубийств, как правило, намного ниже (20—40 случаев). В книге также приводятся данные о самоубийстве осужденных в некоторых других государствах в указанный период времени: в Канаде — 272; в Бельгии — 69; в Англии — 42; в Нидерландах от 62 до 207; в Австрии — 81. Во всех государствах, уровень суицида среди заключенных превышает аналогичный показатель среди обычного населения.

К сожалению, за рамками внимания выше перечисленных ученых, специалистов не достаточно подробно освещены некоторые важные, на наш взгляд, аспекты связанные с взаимосвязью аутоагрессивного поведения в условиях реализации уголовно-правовых институтов, в частности: соотношение личностных особенностей осужденного с аутоагрессивным поведением с их адаптационным потенциалом в пенитенциарном учреждении, типологические особенности личности осужденного с разными формами аутоагрессии, взаимосвязь и динамика соотношения между формами аутоагрессии в условиях различной адаптированности осужденного в криминальной среде.

Таким образом, изучение взаимосвязи суицида и членовредительства в пенитенциарных учреждениях обусловлено интересами и потребностями современного общества. Поэтому, основываясь на имеющихся разработках, необходимо проводить дальнейшее изучение детерминант и особенностей процесса адаптации осужденного, позволяющих на ранней стадии контролировать формирование аутоагрессивных тенденций.

Литература

1. Агаларзаде, А. З. Психические расстройства у осужденных (эпидемиология, судебно-психиатрический и организационный аспекты) : автореф. дис. ... д-ра мед. наук / А. З. Агаларзаде. — М., 1990. — 48 с.
2. Бисалиев, Р. В. Суицидальное поведение при аддиктивных расстройствах / Р. В. Бисалиев // Наркология. — 2007. — № 9.
3. Бойко, Е. О. Психологические особенности агрессивных тенденций преступников, больных шизофренией / Е. О. Бойко, Т. А. Чебуракова, В. А. Стрижев // Суицидология. — 2010. — № 1. — С. 47—48.
4. Бойков, С. В. Аутоагрессия у больных с аффективными нарушениями / С. В. Бойков, В. Л. Юлдашев // Суицидология. — 2012. — № 1. — С. 53—56.
5. Вальздорф, Е. В. Самопорезы среди способов суицидальной активности уголовно ответственных / Е. В. Вальздорф // Суицидология. — 2011. — № 1. — С. 56—57.
6. Вальздорф, Е. В. Сравнительная оценка вариантов суицидального поведения подэкспертных с выявленными соматоформными расстройствами / Е. В. Вальздорф // Суицидология. — 2010. — № 1. — С. 32—33.
7. Вознесенская, Т. Г. Депрессии в неврологической практике / Т. Г. Вознесенская // Трудный пациент. — 2003. — Т. 1, № 2. — С. 26—30.
8. Ворошилин, С. И. Самоповреждения и влечения к модификации тела как парциальные нарушения инстинкта самосохранения / С. И. Ворошилин // Суицидология. — 2012. — № 4. — С. 40—52.
9. Гернет, М. Н. Избранные произведения / М. Н. Гернет ; сост. канд. юрид. наук М. М. Бабаев. — М. : Юридическая лит-ра, 1974. — 639 с.



10. Гишинский, Я. И. Некоторые тенденции мировой криминологии / Я. И. Гишинский. — СПб., 2004.
11. Гишинский, Я. И. Социальное насилие : монография / Я.И. Гишинский. — СПб.: ИД «Алеф-Пресс», 2013. — 185 с.
12. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2009—2011 годы Федеральной службы исполнения наказаний // Федеральная служба исполнения наказаний России : официальный сайт. — URL : <http://fsin.su/structure/inspector/iao/Doclad/Doclad2009-2011/2009-2011.pdf> (Дата просмотра 1.10.2013).
13. Ермолаева, Е. Г. Суицид и преступность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. (12.00.08) / Е. Г. Ермолаева. — Саратов, 2007. — 25 с.
14. Закондырина, В. А. Взаимосвязь аутоагрессивного поведения и социально-психологической адаптации подростков : автореф. дис. ... канд. псих. наук / В. А. Закондырина. — М., 2009. — 28 с.
15. Калашникова, А. С. Психологические механизмы аутоагрессивных и гетероагрессивных действий у лиц с психическими расстройствами, не исключающими вменяемости : автореф. дис. ... канд. псих. наук / А. С. Калашникова. — М. — 26 с.
16. Клинико-психологические, социальные и правовые проблемы суицидального поведения : материалы симпозиума, 21—23 октября 1974 г. / под общ. ред. д-а мед. наук А. Г. Амбрумовой, д-ра юрид. наук С. В. Бородина. — М. : Изд. Московского НИИ психиатрии МЗРСФСР и ВНИИ МВД СССР, 1974. — 228 с.
17. Корзун, И. В. Пенитенциарная суицидология как самостоятельное направление научных исследований / И. В. Корзун, О. Р. Цой // Правовая реформа в Казахстане. — 2004. — № 1(23).
18. Кузнецов, П. В. Суицидальное поведение у следственно-арестованных мужчин: структура, факторы риска, методы профилактики и коррекционной работы : дис. ... канд. мед. наук / П. В. Кузнецов. — Тюмень, 2014. — 159 с.
19. Новик, Н. Н. Формирование коммуникативных способностей у подростков с отклоняющимся поведением : автореф. дис. ... канд. пед. наук (13.00.01) / Н. Н. Новик. — Казань, 2012.
20. Парова, О. И. Сравнительные особенности суицидального поведения мужчин и женщин, госпитализированных в психиатрический стационар в связи с парасуицидом : автореф. дис. ... канд. мед. наук / О. И. Парова. — Минск, 2014. — 23 с.
21. Цой, О. Р. Актуальные проблемы аутоагрессивного поведения в пенитенциарных учреждениях: пенитенциарных суицид и пенитенциарное членовредительство / О. Р. Цой // Правовая реформа в Казахстане. — 2015. — № 2.
22. Abolitionism in History. On another way on thinking / Z. Lasocik, M. Platek, I. Rzeplinska (Eds.). — Warszawa, 1991.
23. Morris, R. Crumbling Walls. Why Prisons Fall / R. Morris. — New-York ; London : Mosaic Press, 1989.
24. Podgórecki, A. Patologia życia społecznego / A. Podgórecki. — Warszawa, 1969.
25. Tittle, Ch. Control Balance: Toward a General Theory of Deviance / Ch. Tittle. — Boulder : Westview Press, 1995.

ЦОЙ Олег Романович, кандидат юридических наук, полковник полиции, профессор кафедры уголовного права и криминологии, Алматинская академия МВД Республики Казахстан. Республика Казахстан г. Алматы, ул. Утепова, 29. E-mail: adilet1979@mail.ru

TSOY Oleg Romanovich, Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of the Almaty Academy of the Ministry of Interior of the Republic of Kazakhstan, Candidate of Law, Police Colonel. The Republic of Kazakhstan, Almaty st. Utepov 29. E-mail: adilet1979@mail.ru



О. Л. Дегтярева

ИСПОЛНЕНИЕ МЕРЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА В ВИДЕ УСЛОВНОГО ОСУЖДЕНИЯ

O. L. Degtyareva

THE PERFORMANCE MEASURES OF CRIMINAL AND LEGAL CHARACTER IN THE FORM OF A SUSPENDED SENTENCE

В статье анализируется эффективность исполнения уголовно-правовой меры в виде условного осуждения. На основании ведомственных статистических данных делаются выводы, что в целях снижения количества преступлений, совершаемых условно осужденными, целесообразно применение к ним средств электронного контроля для проверки исполнения некоторых видов обязанностей, возложенных судом; а также внесение изменений в статью 73 Уголовного кодекса Российской Федерации в направлении расширения и конкретизации списка обязанностей, которые могут быть наложены судом на условно осужденного по представлению уголовно-исполнительной инспекции.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная инспекция; условное осуждение; уголовно-правовая мера, уровень повторной преступности.

The article analyzes the effective implementation of criminal law measures in the form of conditional condemnation. On the basis of departmental statistical data conclusions are made that in order to reduce the number of crimes committed by the probation service, it is advisable to use means of electronic control to verify the execution of certain types of obligations imposed by the court; and amending article 73 of the Criminal code of the Russian Federation in the direction of expansion and concretization of the list of duties that can be imposed by a court on a convict with a suspended sentence on the petition of the criminal-Executive inspection.

Keywords: criminal-executive inspection; suspended sentence; legal measure, the level of repeat crime.

С 2010 по 2014 годы на учете в УИИ состояло 2 983 185 осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества. Из них 2 026 789 (67,94% от общего количества) составляют лица, в отношении которых суд пришел к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания и постановил считать назначенное наказание условным (ст. 73 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) [4]).

Анализ криминогенного состава осужденных, в отношении которых были возбуждены уголовные дела за преступления, совершенные после постановки на учет в уголовно-исполнительную инспекцию (УИИ), свидетельствует: несмотря на то, что доля условно осужденных в общем количестве лиц, состоявших на учете с 2010 по 2014 годы, составляет 67,94%, на них приходится основной массив пре-

ступлений — 85,37% от общего числа. Это означает, что массовая доля в общем количестве преступлений, совершаемых осужденными условно после постановки на учет в УИИ, в 5,83 раз превышает долю осужденных ко всем остальным видам наказаний, не связанным с изоляцией от общества.

По степени криминальной активности за анализируемый период условно осужденные находятся на третьем месте с интегральным уровнем повторной преступности¹ (УПП) [1], равным 4,71 (после лиц, в отношении которых исполняются отсрочка отбывания наказания больным наркоманией (9,62) и отсрочка отбывания наказания (4,82)). УПП осужденных к прочим видам наказания без лишения

¹ Доля лиц, в отношении которых возбуждены уголовные дела за преступления, совершенные после постановки на учет в УИИ, в общем количестве лиц, состоявших на учете в отчетном периоде





свободы значительно ниже: для осужденных к ограничению свободы, следующих далее в «антирейтинге» криминальной активности, интегральный показатель УПП за 2010—2014 годы в 1,6 ниже, чем у условно осужденных: 2,90.

Условное осуждение по сути является мерой доверия государства гражданину, виновно совершившему общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания, предоставляющей возможность данному лицу поведением доказать свое исправление (ч. 3 ст. 73 УК РФ [4]). Данная уголовно-правовая мера позволяет осужденному сохранить социально полезные связи с семьей, ресоциализироваться, препятствует распространению криминальной субкультуры (не секрет, что в местах лишения свободы, где наблюдается большая «концентрация» преступников, более «опытные» осужденные насаждают криминальные традиции в среде спецконтингента) и т. д.

Одной из причин сравнительно высокой криминальной активности лиц, в отношении которых суд пришел к выводу о возможности их исправления без реального отбывания наказания и постановил считать назначенное наказание условным, является их недостаточная способность осознать и оценить предоставленную государством возможность, скорректировать поведение и доказать свое исправление, поскольку для многих из них характерны асоциальная или антисоциальная направленность, дефекты правосознания и морально-волевой сферы, другие негативные особенности личности. Согласно ч. 5 ст. 73 УК РФ [4], суд, назначая условное отбывание реального наказания, возлагает на осужденного с учетом его возраста, трудоспособности и состояния здоровья исполнение определенных обязанностей, которые могут налагаться как полностью, так и частично, но большинство из них являются необременительными, практически не меняют жизненный уклад условно осужденного (исключение составляет разве что обязанность пройти курс лечения от алкоголизма или наркомании, однако в 2010—2014 годах на учете в УИИ состояло не более 1,94% лиц, имевших обязанность пройти курс лечения от наркомании, и не более 1,35% лиц, имевших обязанность пройти курс лечения от алкоголизма). Поскольку в жизни большинства осужденных данной категории радикально ничего не меняется, у них отсутствует ощущение наказания, что, вследствие вышеуказанных личностных особенностей (дефектов социализации), некоторыми из них вос-

принимается как безнаказанность и не способствует прекращению криминального поведения.

Постановление Правительства Российской Федерации от 16.06.1997 № 729 [2] определяет предупреждение криминальной активности состоящих на учете в УИИ осужденных в качестве одной из основных задач. Применение системы электронного мониторинга подконтрольных лиц (СЭМПЛ) при отбывании наказания в виде ограничения свободы (ст. 60 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ) [3] предусматривает для УИИ право использовать аудиовизуальные, электронные и иные технические средства надзора и контроля при исполнении данного вида наказания), позволяет не только контролировать исполнение наложенных судом ограничений, но и создает у осужденного ощущение постоянного надзора за его поведением (что является дополнительным средством профилактики криминальной активности).

Практика применения систем электронного мониторинга подконтрольных лиц показала более низкий уровень повторной преступности среди осужденных к ограничению свободы, к которым применялись средства электронного надзора и контроля, по сравнению с осужденными, к которым данное оборудование не применялось (согласно данным 2013 года УПП осужденных к ограничению свободы, отбывавших наказание с применением СЭМПЛ, составил 1,25, в то время как аналогичный показатель для осужденных, отбывавших наказание в виде ограничения свободы без использования электронных средств персонального надзора и контроля, составил 2,12; в 2014 году эти показатели равнялись 1,39 и 1,68 соответственно). Поэтому в целях снижения криминальной активности условно осужденных считаю целесообразным предложить использование системы электронного мониторинга подконтрольных лиц для контроля исполнения ими ряда обязанностей, возложенных судом, таких как не менять постоянного места жительства, работы, учебы без уведомления УИИ, не посещать определенные места и др.

Учитывая, что анализ ведомственных статистических данных за 2010—2014 годы приводят к выводу, что возложение дополнительных обязанностей на условно осужденного по представлению УИИ уменьшает вероятность его противоправного поведения, представляется целесообразным внесение изменений в ч. 5 ст. 73 УК РФ в направлении расширения

и конкретизации списка обязанностей, которые могут быть наложены судом на условно осужденного по ходатайству УИИ в целях его исправления.

Литература

1. Об утверждении положения об определении рейтинговой оценки деятельности уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний : Приказ ФСИН от 08.04.2013 № 172 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности : // СПС «КонсультантПлюс».
3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 20.04.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступившими в силу с 25.07.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

ДЕГТЯРЕВА Ольга Леонидовна, старший научный сотрудник, Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации. 125130, Россия, Москва, ул. Нарвская, д. 15а. E-mail: olga001971_2011@mail.ru

DEGTYAREVA Olga Leonidovna, senior researcher of Federal state institution "Research Institute of Federal service of execution of punishments of the Russian Federation". 125130, Russia, Moscow, Narva str., 15A. E-mail: olga001971_2011@mail.ru

For citation: **O. L. Degtyareva** The performance measures of criminal and legal character in the form of a suspended sentence
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 217–219.





УДК 342.553:352

Т. П. Георгиева, Е. В. Микулина, С. В. Гадирова

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО КАК СФЕРА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

T. P. Georgieva, E. V. Mikulina, S. V. Gadirova

URBAN DEVELOPMENT AS AN AREA OF IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL DEMOCRACY

Статья посвящена исследованию проблем реализации прав местного сообщества в сфере градостроительных отношений и анализу форм участия граждан в решении вопросов, связанных с градостроительством на территории муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальное самоуправление, формы осуществления населением местного самоуправления, градостроительная деятельность, формы непосредственного осуществления местного самоуправления, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, публичные слушания, результаты публичных слушаний.

The article is devoted to problems of realization of the rights of the local community in the sphere of urban relations and the analysis of forms of participation of citizens in resolving issues associated with urban development on the territory of the municipality.

Keywords: municipal self-government, forms of implementation population local government town planning activity, a form of direct exercise of local self-government, forms of participation of population in local self-government, public hearings, results of public hearings.

Город — это дух.

Большой город — это «свободный дух».

Освальд Шпенглер

City — this is the spirit.

Big City — this is a «free spirit».

Oswald Spengler

Местное самоуправление обладает триединой конституционно-правовой природой, во-первых, это институт правового положения личности, во-вторых, это институт гражданского общества и, в-третьих, это особая форма осуществления населением публичной власти по месту жительства [5, с. 200]. Исходя из этого, можно сказать, что право граждан на осуществление местного самоуправления выступает важнейшим способом обеспечения его демократической сущности, для реализации которой необходимо, чтобы человек был включен в реальный

процесс муниципального властвования. Демократическая природа муниципальной власти проявляется тем сильнее, чем больше создается возможностей для включения граждан в реальный процесс муниципального властвования в социально значимых сферах человеческой жизнедеятельности, к числу которых относится градостроительство.

Однако, противоречивые тенденции развития демократии как государственной формы политической власти привели ученых к поиску альтернативных форм осуществления политической власти. Одной из таких форм, по мнению Н. С. Бондаря, выступает система местной муниципальной демократии, как формы реализации публичной власти «управленческая система, в которой управляемый субъект (население) располагает возможностью оказывать ре-



шающее воздействие на организацию и функционирование управляющей системы (органов местного самоуправления) и корректировать ее деятельность на основе механизмов обратных связей (выборы, референдум, публичные слушания, обращения в органы местного самоуправления и к их должностным лицам и т. д.)» и таким образом может осуществляться эффективное влияние населения на состояние муниципальных дел [1, с. 41].

Основное содержание градостроительных отношений составляет деятельность по развитию территорий городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, подверженная комплексному многоаспектному правовому регулированию.

Таким образом, можно сказать, что градостроительные отношения включают в себя с одной стороны, субъектно-объектные отношения (это отношения между местным сообществом и собственно объектами градостроительных отношений), а с другой — субъектно-субъектные отношения. На основании чего можно сделать вывод, что соединение непосредственного интереса населения с интересами муниципального образования достигается посредством определенных форм реализации прав местного сообщества в сфере градостроительства [2]. Федеральный закон № 131-ФЗ [6], в гл. 5 закрепляет формы непосредственного осуществления местного самоуправления результатом которых является принятие общеобязательных муниципально-правовых решений (местный референдум (ст. 22), голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24)) и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления по итогам которых принимаются, решения, носящие рекомендательный характер для органов местного самоуправления (публичные слушания (ст. 28), опрос граждан (ст. 31), конференции граждан (ст. 30) и др.) [5, с. 309].

Участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, предусмотренное п. 5 ст. 2 Градостроительного Кодекса РФ (далее — ГрСК), выступает в качестве одного из основополагающих принципов, на

которых строится правовое регулирование данной совокупности общественных отношений. При решении вопросов, связанных с жизнедеятельностью населения муниципального образования, реализации его интересов и, прежде всего, при осуществлении градостроительной деятельности необходимо обеспечить свободу участия граждан в осуществлении градостроительной деятельности.

Вовлечение граждан в реальный процесс муниципального властвования предполагает, прежде всего, формирование мнения населения по различным вопросам градостроительной деятельности на уровне муниципального образования. Задача органов муниципальной власти состоит не просто в формальном выявлении мнения населения по вопросам градостроительства, а, прежде всего, в формировании такого мнения: если муниципалитеты не будут предпринимать усилия по формированию такого мнения, население может неадекватно воспринять складывающиеся проблемы в сфере градостроительной деятельности, в результате чего мнение населения будет деформированным, что может привести к неблагоприятным социальным последствиям.

Важность и актуальность этого вопроса подтверждается словами Президента Российской Федерации В. В. Путина произнесенными на семинаре-совещании мэров городов 23 октября 2013 года «о необходимости использования современных коммуникаций, позволяющих выявлять мнения и предложения граждан по улучшению городской среды; активно использовать прямые формы общения: публичные слушания, сходы, местные референдумы по самым острым вопросам от строительства школы до установки дорожных знаков, от разбивки сквера до организации ярмарки выходного дня» [8].

Однако, в правоприменительной практике возникает два вопроса: во-первых, при решении каких проблем, касающихся градостроительной деятельности, необходимо обеспечить свободное участие граждан и их объединений, и, во-вторых, в каких формах граждане и их объединения могут принимать участие в градостроительной деятельности. Представляется, что основополагающим фактором при решении данных вопросов должна выступать эффективность такого участия. Участие населения не должно носить исключительно информационный характер, оно должно быть одним из факторов, влияющих на принятие оптимальных и эффективных решений при осуществле-





нии градостроительной деятельности. Данный фактор может и должен влиять на формы участия населения в градостроительной деятельности. Волеизъявление населения, выраженное в предусмотренной законом форме участия населения в местном самоуправлении, может не являться обязательным для исполнения, но на органы муниципальной власти может быть возложена обязанность обязательного его учета при принятии решений муниципальным образованием. Несогласие органов местного самоуправления с таким волеизъявлением должно быть обязательно мотивированным.

Формы участия населения в градостроительной деятельности должны быть неразрывно увязаны с вопросами, которые должны рассматриваться с участием населения соответствующего муниципального образования, а при необходимости — нескольких муниципальных образований. Несмотря на прямое закрепление данного принципа в действующих нормативных актах, представляется, что в столь важной сфере, направленной на обеспечение развития населенных пунктов, качество жилой среды, развитие градообразующей базы, рекреационных объектов, такое участие целесообразно только с привлечением высококвалифицированных специалистов, не обремененных властными полномочиями, наличие которых может деформировать принимаемые ими решения, способных адекватно оценить соблюдение требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, экологической безопасности и охраны окружающей среды, обеспечения предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, требований гражданской обороны.

К числу основополагающих документов, определяющих градостроительную деятельность, следует отнести правила землепользования и застройки, генеральные планы поселений и городских округов, проекты межеваний территорий, а также схемы территориальной планировки муниципального района, проекты планировки территорий муниципальных поселений и документы по планировке территорий муниципальных образований.

Таким образом, при осуществлении муниципалитетами как правотворческой, так и правоприменительной практики, касающейся градостроительной деятельности, по целому ряду основополагающих вопросов органы местного самоуправления обязаны обеспечить участие граждан, общественных объединений, религиоз-

ных организаций, органов территориального общественного самоуправления при решении вопросов, затрагивающих интересы населения. Это касается прежде всего земельных, градостроительных и экологических вопросов. Участие граждан должно, с одной стороны, обеспечить учет их мнения, а с другой стороны, способствовать принятию наиболее оптимального решения по рассматриваемым вопросам. Представляется, что анализ такого участия граждан невозможен без обращения к земельному законодательству, поскольку любое планирование, проектирование и строительство осуществляется на земельных участках, выделяемых для этих целей.

Целесообразно провести дифференциацию субъектов, принимающих участие в решении таких вопросов. Первая группа — это граждане, а также юридические лица, интересы которых прямо связаны с изъятием земельных участков и предоставлением этих участков для строительства. Вторая группа — граждане, юридические лица, органы территориального общественного самоуправления, интересы которых напрямую не связаны с предоставлением земельных участков под строительство, но косвенно они могут быть затронуты. Такая дифференциация имеет практическое значение при осуществлении градостроительной деятельности еще и потому, что может возникать необходимость обеспечения участия субъектов, проживающих на других территориях, но интересы которых могут быть затронуты выделением участков под строительство в отдельном муниципальном образовании. Участие каждой из этих групп в осуществлении градостроительной деятельности может осуществляться в различных формах.

Референдум, являясь универсальной формой прямой демократии, может выступать в качестве одной из эффективных форм принятия решений по вопросам градостроительной деятельности, поскольку, во-первых, на местном референдуме может быть рассмотрен любой вопрос, касающийся градостроительной деятельности, а во-вторых, принятое на референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования.

Более простым и могущим быть более востребованным способом принятия рекомендаций для органов местного самоуправления муниципального образования решений по вопросам градостроительства мог бы стать опрос граждан.

Опрос может проводиться, в отличие от местного референдума, как на всей

территории муниципалитета, так и на его части. Институт опроса может быть особенно востребован при необходимости учета мнения жителей крупных территорий, когда сложно организовать местный референдум, собрание или конференцию. Участвовать в проведении опроса имеют право жители муниципального образования или определенной части его территории, обладающие избирательным правом. Однако для того, чтобы опрос стал реальным инструментом муниципальной демократии, необходима некоторая законодательная коррекция этого института. Опросы граждан должны проводиться на основе принципов открытости, гласности, объективности, научной обоснованности, строгого письменного учета результатов опросов и возможности их проверки, проведение опроса должно предполагать непременно случайную выборку некоторого процента жителей, которые будут опрошены, при наличии репрезентативности и использовании статистических методов для оценки достоверности результатов опроса — эти принципы должны быть установлены законом. Законодательно должна быть установлена обязательность официальной публикации результатов опроса.

Решение о проведении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования, однако среди его инициаторов сегодня нет ни граждан, ни объединяющего их местного сообщества. Что является законодательным пробелом, который необходимо устранить [4, с. 19].

Важной формой участия местного сообщества в осуществлении местного самоуправления в сфере градостроительства являются публичные слушания. Градостроительный кодекс РФ прямо предусматривает обязанность проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности. Так, в соответствии со ст. 28 Грск, именно в целях соблюдения прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, по проектам генеральных планов в обязательном порядке проводятся публичные слушания с участием жителей поселений, городских округов. В соответствии со ст. 31 Грск, подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц. В соответствии со ст. 39 Грск, при решении вопроса предоставления разрешения

на условно-разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания проводятся с участием граждан, проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которых расположены земельные участки или объекты капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение.

Таким образом, для данной группы вопросов в сфере градостроительной деятельности форма участия населения в их обсуждении определена. Обязанность обсуждений по данному кругу вопросов закреплена в форме публичных слушаний и может рассматриваться как один из видов публичных слушаний по обсуждению вопросов местного значения в соответствии со ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ.

В связи с тем, что институт публичных слушаний относительно нов, а в каждом муниципальном образовании разрабатывается отдельный нормативно-правовой акт, регулирующий порядок проведения слушаний, в настоящий период можно констатировать целый ряд сложностей с реализацией данного института на практике. Полагаем целесообразным проведение определенной законодательной реконструкции этого института для повышения его действенности как инструмента согласования общественных интересов на местном уровне. Прежде всего, должна быть заложена качественная правовая основа для проведения публичных слушаний. В настоящее время Грск регулирует процедуру проведения публичных слушаний схематично, что затрудняет их качественное и эффективное проведение. Кроме того, уровень правосознания, а в необходимых случаях — уровень профессиональных знаний граждан, недостаточно высоки для того, чтобы обеспечить эффективное участие граждан в проведении публичных слушаний.

При анализе данных отношений в юридической литературе и в нормотворческой практике использовались понятия «общественное обсуждение» и «публичные слушания». Представляется справедливым мнение тех ученых, которые считают, что данные понятия не тождественны [4, с. 19], поскольку общественное обсуждение должно заканчиваться каким-то итоговым документом. Оно может осуществляться для уяснения тех или иных вопросов в градостроительной деятельности, формирования более квалифицированной или аргументированной позиции, в то время как публичные слушания должны заканчиваться итоговым документом





(заключением) в котором выражено волеизъявление населения муниципального образования по конкретному вопросу, касающемуся жизнедеятельности населения муниципального образования. Более того такой акт, в котором закрепляется волеизъявление населения, должен быть обязательно предметом рассмотрения компетентным органом муниципального образования. Другой вопрос — насколько волеизъявление населения будет включено в принимаемое решение (в полном объеме, в части или отвергнуто), но оно должно быть всегда предметом рассмотрения и если такое волевое решение населения отклоняется, то такое отклонение должно быть всегда аргументировано.

Существенным фактором, снижающим значение данного института, является правовая размытость в вопросе применения результатов публичных слушаний. Учитывая, что ч. 2 ст. 28 ГрСК установлено, что детально процедура организации проведения публичных слушаний должна закрепляться в уставах и / или нормативно-правовом акте органа муниципального образования, представляется, что в таком нормативно-правовом акте необходимо закрепить форму и структуру заключения как результата публичных слушаний. Кроме того, в нормативно-правовых актах муниципалитетов должна быть закреплена процедура учета волеизъявления при рассмотрении вопросов, касающихся градостроительной деятельности. Так, по мнению А. А. Джагаряна, одной из мер по преодолению дефектов и дисфункций муниципальной демократии является придание обязывающих свойств публичным слушаниям. По его мнению при несогласии органа местного самоуправления с мнением городского сообщества, выраженным в ходе публичных слушаний, целесообразно создание согласительной комиссии [9]. Закрепление нормы об этом будет способствовать решению следующих проблем:

— муниципальные органы будут заинтересованы в адекватном формировании мнения населения по вопросам, выносимым на публичные слушания, с целью нейтрализации отрицательного подхода населения к решению обсуждаемого вопроса в сфере градостроительства;

— применение согласовательных процедур, направленных на поиск реального компромисса.

Представляется вполне оправданным законодательно закрепить в качестве инициатора проведения публичных слушаний местное сообщество, что могло бы повысить эффективность публичных

слушаний как механизма участия жителей в осуществлении местного самоуправления; отменить проведение публичных слушаний по вопросам, затрагивающим интерес одного лица и по вопросам приведения муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с законодательством.

Весьма важным и перспективным механизмом реализации прав местного сообщества в градостроительной сфере может стать общественная (гражданская) экспертиза и общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов связанных с градостроительством.

Ведущими субъектами общественной экспертизы выступают специалисты, профессионалы, которые могут по заказу общественных или некоммерческих организаций (местных сообществ) профессионально оценить принципы, методы реализации, привлекаемые ресурсы и последствия предполагаемых или уже принятых органами власти и управления решений, т. е. проводить экспертизу решений проблем на соответствие интересам общества и на обоснованность, а также на возможность реализации принимаемых решений. Общественная экспертиза таким образом, может быть одним из инструментов взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления для согласования их интересов и позиций в сфере градостроительной деятельности.

Субъектами общественной экспертизы должны быть граждане, их объединения, территориальное общественное самоуправление, общественные и некоммерческие негосударственные организации, местные общественные палаты (советы) [7].

Несмотря на прямое указание закона об участии населения в осуществлении местного самоуправления по ряду вопросов градостроительной деятельности в форме публичных слушаний, это не исключает возможность обсуждения вопросов, связанных с градостроительной деятельностью, в других формах (собрания граждан, конференции граждан,). Более того, не исключает и принятия специального муниципально-правового акта, в котором будут систематизированы правовые нормы, регламентирующие данный комплекс общественных отношений, с целью повышения эффективности воздействия местного сообщества на осуществление градостроительной деятельности.

Литература

1. Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. — М. : Норма, 2008.
2. Георгиева, Т. П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации: межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов : дис. ... канд. юрид. наук / Т. П. Георгиева. — Ростов н/Д, 2000.
3. Джагарян А. А. Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Джагарян. — Ростов н/Д, 2013. — URL: http://emsu.ru/face/dissert/davtoferat_dzhagaryanaa.pdf
4. Звягольский, А. Ю. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях / А. Ю. Звягольский, З. Г. Тамазов, И. В. Упоров. — М. : Юрлитинформ, 2008.
5. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / под ред. проф. Н. С. Бондаря. — 3-е изд. — М. : Юрайт, 2013.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон РФ № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
7. Основы государственной концепции (стратегии) развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период / предварительный проект. — URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>
8. Путин, В. В. Выступление на семинаре-совещании мэров городов 23 октября 2013 года / В. В. Путин. — URL: <http://www.kremlin.ru/news/19480>

ГЕОРГИЕВА Таня Петкова, кандидат юридических наук доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства, Южный федеральный университет. 344007, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88. E-mail: georgieva@inbox.ru

GEORGIEVA Tanya Petkova, Candidate of Law sciences, Docent of Department of Municipal right and Nature protection legislation of Southern Federal University. 344007, Rostov-on-Don, ul.M.Gorkogo 88. E-mail: georgieva@inbox.ru

МИКУЛИНА Екатерина Вячеславовна, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры муниципального права и природоохранного законодательства, Южный федеральный университет. 344007, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88. E-mail: gurnak_ekaterina@mail.ru

MIKULINA Ekaterina Vyacheslavovna, Candidate of Law sciences, Associate professor of Department of Municipal right and Nature protection legislation of Southern Federal University. 344007, Rostov-on-Don, ul. M. Gorkogo, 88. E-mail: gurnak_ekaterina@mail.ru

ГАДИРОВА Светлана Владимировна, кандидат юридических наук преподаватель кафедры муниципального права и природоохранного законодательства, Южный федеральный университет. 344007, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88. E-mail: batulina539@mail.ru

GADIROVA Svetlana Vladimirovna, Candidate of Law sciences Associate professor of Department of Municipal right and Nature protection legislation of Southern Federal University, . 344007, Rostov-on-Don, ul. M. Gorkogo, 88. E-mail: batulina539@mail.ru

For citation: **T. P. Georgieva, E. V. Mikulina, S. V. Gadirova** Urban development as an area of implementation of municipal democracy
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 220—225.



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.

226

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.



REQUIREMENTS TO THE ARTICLES TO BE PUBLISHED IN MAGAZINE “PROBLEMS OF LAW”

The article should not exceed 40 000 characters including whitespaces and may not be less than 5 pages. The article should be composed in Microsoft Word in *.rtf format using Times New Roman font, size 14, 1.5 line spacing. Indents: 10 mm (in text), no indents and hanging indents in endnotes. To calculate the characters, use Microsoft Word menu (Tools — Statistics — Include footnotes and endnotes).

Document parameters: 20 mm top margin and bottom margin, 15 mm right margin, 30 mm left margin.

Please state the following in the beginning of the article: initials and last name of the author (authors), the title of the article, annotation in Russian (not less than 700 characters or 10 lines), and the keywords on the next line. The number of keywords should not exceed 10. The initials and the last name of the author (authors) should also be transliterated. The title of the article should be translated into English.

Please include the phrase “The article is published for the first time”, date and signature of the author (authors) in the end of the article. If you send the article via email, please scan the signature in black and white mode, save it in *.tiff or *.jpg and insert it into the document after the endnotes.

Required information: Information about the author (authors) in Russian at the end of the article (in the same file) — first name, patronymic, last name, academic degree, academic rank, post, department, university (or organization where the author is employed); address of the university or the organization (full address, including city and country, post-code/ ZIP code, full name of the organization including its official English version), email, and phone.

References

Please use GOST P 7.0.5-2008 «System of standards on information, librarianship and publishing». Reference. General requirements and compilation rules” (Full text of ГОСТ P see at the Federal Agency on Technical Regulation and Metrology official web page).

Please submit the article via email in a single file (file should be named by the author's last name). Subject of the email: “Problems of Law”.

The article should be proofread by the author. Please remove all grammar, punctuation and syntax errors and inaccuracies; re-check all legal and scientific terms. The responsibility for the scientific and factual errors is taken by the author (authors) of the article.

The articles submitted to the editors office will not be returned.



Материалы к публикации отправлять по адресу: E-mail: **urvest@mail.ru**
в редакцию журнала «Проблемы права»
или по почте по адресу:
**Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76,
Издательский центр.**

*Издатель: ООО «Южно-Уральский юридический вестник»
454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. Издательский центр ЮУрГУ.*

Отпечатано в типографии Издательского центра ЮУрГУ.

Формат 70×108^{1/16}.

Объем 19,95 усл. печ. л.

Тираж 300 экз.

Заказ 452/540.

Подписано в свет 30.11.2015.

Цена свободная.