

УЧРЕДИТЕЛИ:

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

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

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

Издатель ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

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

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

ISSN 2075-7913

Подписной индекс журнала **73848**

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

Свидетельство ПИ № ФС77-45180 от 19.05.2011 г.

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

PROBLEMY PRAVA (ISSUES OF LAW)

2015

FOUNDERS JOURNAL:

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

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

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

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

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

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

CHIEF EDITOR

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

EDITORIAL BOARD:

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

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

Published by ООО "South Ural Legal Newsletter"

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

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

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



В НОМЕРЕ:

КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

— 9 —

Лебедев В. А.

Роль международно-правовых стандартов в формировании отечественной концепции прав и свобод человека и гражданина

— 22 —

Алексеев А. Н.

Динамика реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции Российской Федерации на рубеже XX—XXI вв.

— 30 —

Карасев А. Т., Елькина А. В., Елфимова Е. В.

Теоретические аспекты характеристики правового статуса местной администрации в Российской Федерации

— 38 —

Крысанов А. В., Елфимова Е. В.

Некоторые аспекты правового регулирования конституционного права на свободу собраний и административной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия

— 44 —

Кудинов В. В.

К вопросу о формах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в обеспечении пограничной безопасности России

— 51 —

Кутейников Д. Л.

Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации

— 59 —

Малюшин А. А.

Формы осуществления правотворческой функции конституционного правосудия и их место в иерархии источников российского права

— 65 —

Сероус А. В.

Некоторые аспекты совершенствования системы парламентских процедур в субъектах Российской Федерации

— 71 —

Степенко В. Е., Ким А. В.

Правовые основы деятельности территориальных органов Минюста России по проведению экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: проблемы правоприменения и пути решения

— 75 —

Шигабутдинова А. Л.

Понятие и структура правового статуса личности: системный подход к проблеме

— 80 —

Январева Л. В.

Реформа местного самоуправления в Челябинском городском округе



ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

— 85 —

Шадрин В. М.

Судопроизводство в системе управления и местной юстиции
Оренбургского казачьего войска

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

— 92 —

Мицык А. В.

Реализация правоспособности гражданина путем совершения сделки:
раздел имущества супругов (внесудебный порядок)

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

— 98 —

Анбрехт Т. А., Дизер О. А.

Совершенствование государственного управления социальным обслуживанием
в условиях реформирования социально-обеспечительного законодательства

— 103 —

Дорогова Е. В.

Место административной ответственности среди видов юридической ответственности
за нарушение законодательства о защите детей от вредной информации в странах СНГ

— 109 —

Майоров В. И., Изюмова Е. С.

Функции налоговых органов в сфере административно-правового регулирования
организации игровой деятельности

— 114 —

В. И. Майоров, А. С. Лазуков

Особенности государственного контроля и надзора в сфере рекламной деятельности

— 120 —

Новиков Д. О.

Анализ и практика применения Федерального закона № 44-ФЗ
«Об участии граждан в охране общественного порядка» от 02.04.2014 г.

ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

— 124 —

Алексеев А. А.

Применение преклюзивных санкций в цивилистическом процессе России

— 128 —

Балакиин В. С.

Признание доказательств недопустимыми и исключение их из процесса доказывания
на стадии предварительного расследования

— 133 —

Видергольд А. И.

Формирование судебных правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации,
касающихся защиты прав обвиняемого при назначении судебной экспертизы

— 137 —

А. П. Гуськова

Судебная власть и механизм ее реализации посредством судебного права



— 140 —

Даровских О. И.

Правовая категория «злоупотребление правом» в международно-правовых актах

— 143 —

Даровских С. М.

Процессуальные аспекты недопустимости разглашения
данных предварительного расследования

— 148 —

Зуев С. В.

Доказательственное значение результатов оперативно-розыскной деятельности:
проблемы нормативного регулирования и практики правоприменения

— 153 —

Пиндюк И. И., Ястребова Т. И.

Угол организации расследования равен отражению его результатов

— 157 —

Прошляков А. Д., Мерзлякова М. В.

Проблемы обжалования заочных приговоров

— 162 —

Рыжков К. С.

Определение интереса третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования
относительно предмета спора, в гражданском процессе

— 166 —

Тарасов И. А.

Криминалистическая характеристика и отдельные особенности методики расследования
экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

— 172 —

Андрусенко О. В.

Деятельность законодательных комиссий в 1800 — 1820-е гг.
по систематизации уголовного законодательства России

— 179 —

Овчинникова О. В.

Признаки коррупционного преступления как основания для возбуждения уголовного дела

— 184 —

Танаева З. Р.

Статистический анализ и прогнозирование
как основа профилактики преступности несовершеннолетних

5

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

— 190 —

Жгучев П. Б.

К вопросу о развитии общественного контроля в Российской Федерации

РЕЦЕНЗИИ. ОТЗЫВЫ

— 196 —

Герасименко Ю. В.

Рецензия на монографию П. П. Серкова «Конституционная ответственность
в Российской Федерации: современная теория и практика»

— 199 —

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



IN THIS ISSUE

CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY

— 9 —

Lebedev V. A.

Role of International Legal Standards in Formation
of National Concept of Human Rights and Freedoms

— 22 —

Alekseev A. N.

Dynamics of Implementation of Constitutional Ideas of Stability and Variability
of the Constitution of the Russian Federation at the Turn of 20–21 Centuries

— 30 —

Karasev A. T., Elkina A. V., Elfimova E. V.

Theoretical Aspects of the Characteristics of the Legal Status of Local Government
in the Russian Federation

— 38 —

Krysanov A. V., Elfimova E. V.

Certain Aspects of Legal Regulation of the Constitutional Right for Freedom
of Assembly and Administrative Responsibility for Violation of the Established Order
of Organizing or Carrying out Public Event

— 44 —

Kudinov V. V.

To the Question of Forms of Interaction of Bodies of State Power and Bodies
of Local Government in Ensuring Border Security in Russia

— 51 —

Kuteynikov D. L.

Implementation of the Institution of Public Lawmaking Initiative
on the Level of Constituent Units of the Russian Federation

— 59 —

Maliushin A. A.

Forms of Performing Law-Making Function of the Constitutional Legislation
and Their Place in the Hierarchy of the Sources of the Russian Law

— 65 —

Serous A. V.

Certain Aspects of Improving the System of Parliamentary Procedures
in Constituent Units of the Russian Federation

— 71 —

Stepenko V. E., Kim A. V.

Legal Fundamentals of Activity of the Territorial Bodies of the Ministry of Justice
of the Russian Federation for the Expertise of Normative Legal Acts and Their Projects:
Law Enforcement and Solutions

— 75 —

Shigabutdinova A. L.

Notion and Structure of the Legal Status of the Person:
Systematic Approach to the Problem

— 80 —

Yanvareva L. V.

Reformation of Local Government in Chelyabinsk City District



THEORY OF STATE AND LAW

— 85 —

Shadrin V. M.

Legal Proceedings in the System of Administration
and Local Justice of Orenburg Cossack Troops

CIVIL LAW

— 92 —

Mitsyk A. V.

Implementation of Legal Capacity of the Citizen by Means of Accomplishment
of a Deal: Division of Property of Spouses (Extra judicial Procedure)

ADMINISTRATIVE LAW

— 98 —

Anbrecht T. A., Dieser O. A.

Improvement of the State Administration of Social Service in Conditions
of Reformation of Social Security Legislation

— 103 —

Dorogova E. V.

Administrative Responsibility for Violation of Legislation on Protection
of Children from Harmful Information in the Countries of CIS

— 109 —

Mayorov V. I., Iziumova E. S.

Functions of Tax Bodies in the Sphere of Administrative and Legal Regulation
of Organization of Gambling Activities

— 114 —

Mayorov V. I., Lazukov A. S.

Features of state control and supervision in the sphere of advertising activity

— 120 —

Novikov D. O.

Analysis and Practice of Federal Law No. 44-FZ 'On Participation
of Citizens in Protection of Public Order' as of 02.04.2014

CIVIL AND CRIMINAL PROCEEDINGS

— 124 —

Alekseev A. A.

Application of preclusive sanctions in Russian civil proceedings

— 128 —

Balakshin V. S.

Recognition of Evidence as Inadmissible and its Exclusion from the Process
of Proving on the Stage of Preliminary Investigation

— 133 —

Vidergold A. I.

Formation of Judicial Legal Positions of the Supreme Court of the Russian Federation
on Protection of Rights of the Accused in the Appointment of Judicial Expertise

— 137 —

Guskova A. P.

Judicial power and the mechanism of its realization by judicial law



— 140 —

Darovskikh O. I.

Legal Category of Abuse of Right in International Legal Instruments

— 143 —

*Darovskikh S. M.*Procedural Aspects of Inadmissibility of Disclosure
of Information of Preliminary Investigation

— 148 —

*Zuev S. V.*Evidential Significance of the Results of Investigative Activities:
Problems of Statutory Regulation and Practice of Law Enforcement

— 153 —

Pindiur I. I., Yastrebova T. I.

The Angle of Organization of Investigation Equals Reflection of Its Results

— 157 —

Proshlyakov A. D., Merzlyakova M. V.

Problems of the Appeal from Judgments by Default

— 162 —

*Ryzhkov K. S.*Definition of the Interest of Third Parties Not Claiming Their Own Independent Rights
Regarding the Subject Matter of the Dispute in Civil Proceedings

— 166 —

*Tarasov I. A.*Criminalistic characteristics and certain features of methods of investigation
of economic crimes in trade in real estate**CRIMINAL LEGAL DOCTRINE**

— 172 —

*Andrusenko O. V.*Activities of legislative commissions on systematization of criminal legislation
of Russia in 1800–1820's

— 179 —

Ovchinnikova O. V.

Signs of Corruption-Related Crime as Grounds for a Criminal Case

— 184 —

*Tanaeva Z. R.*Statistical Analysis and Foreseeing as the Basis
for Prevention of Juvenile Delinquency**POINT OF VIEW**

— 190 —

Zhguchev P. B.

The Development of social control in the Russian Federation

REVIEWS

— 196 —

*Gerasimenko Y. V.*Review of the Monograph of P. P. Serkov 'Constitutional Responsibility
in the Russian Federation: Modern Theory and Practice'

— 200 —

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





КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

ПП № 2(50)-2015. стр. 9—21

УДК 342.4(470) + 340.131 + 341.231.14 + 343.7(470)

В. А. Лебедев

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ В ФОРМИРОВАНИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

V. A. Lebedev

ROLE OF INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS IN FORMATION OF NATIONAL CONCEPT OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

Действующая Конституция РФ, развивая отечественный опыт взаимодействия национального и международного права, создала условия для открытости внутреннего правопорядка для норм международного права. Часть 4 статьи 15 Конституции РФ устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В работе показан механизм их согласования и взаимодействия, роль Европейского Суда по правам человека, проблемы реализации его решений.

Ключевые слова: Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, Конституционный Суд, Европейский Суд по правам человека.

Current Constitution of the Russian Federation is developing national experience of interaction of national and international law and has established conditions for the openness of inner public order for the norms of international law. Part 4 of the Article 15 of the Constitution of the Russian Federation implements the fact that universally accepted principles and norms of international law and international agreements of the Russian Federation are constituent part of its legal system. If the international agreement of the Russian Federation establishes rules different to the ones established by the law the rules of the international agreement prevail. The author shows the mechanism of their coordination and interaction, the role of the European Court of Human Rights, and the problems of implementation of its decisions.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, universally accepted principles and norms of international law, Constitutional Court, European Court of Human Rights.

Права человека не могут относиться к исключительной компетенции государства, они стали сферой интересов международного сообщества. Международное право благодаря своему современному содержанию создает предпосылки для обеспечения прав человека, совершенствования законодательства государства.

Его нормы требуют должного поведения государства, взявшего на себя определенные обязательства, в частности, имплементации международных стандартов в национальное право [15, с. 29—30; 29, с. 48].

Международные стандарты являются тем нормативным минимумом, который

9

Конституция,
государство и общество





определяет уровень государственной регламентации прав человека. По общему правилу, международные стандарты не затрагивают какой-либо закон, судебное решение, обычай или соглашение, которые обеспечивают более благоприятные условия, чем те, которые предусматриваются международным договором. Признавая международные нормы и стандарты в области прав человека, государство возлагает на себя определенные обязательства не только перед международным сообществом, но и перед своими гражданами и всеми, кто находится на его территории и под его юрисдикцией [2, с. 111].

Международные стандарты, механизмы и процедуры в области прав человека закреплены в таких важнейших международных документах, как Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г., Конвенции о статусе беженцев 1951 г., Конвенции о политических правах женщин 1952 г., Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (с двумя факультативными протоколами к нему), Конвенция против пыток и других, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г., Международная Конвенция о защите прав трудящихся — мигрантов и членов их семей 1990 г. и ряд других соглашений универсального характера [6; 28].

Стандарты прав человека разработаны и в договорной практике участников Содружества Независимых Государств (СНГ). Назовем некоторые из них: Конвенция о правах и основных свободах человека 1995 г., Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и др.

Закрепление в международных документах стандартов прав человека имело важное значение, поскольку, во-первых, помогло сложиться представлению о том, какие именно субъективные права следует относить к категории прав человека; во-вторых, способствовало формированию универсальной и социокультурной концепции прав человека; в-третьих, облегчило процесс интернационализации прав; и в-четвертых, существенно воздействовало на улучшение ситуации с правами человека во всем мире [4, с. 154].

В 1949 г. был основан Совет Европы как европейская организация межправительственного и парламентского сотрудничества. Деятельность этой организации охватывает широкий круг вопросов, в том числе права человека, борьбу с преступностью, модернизацию и гармонизацию национальных законодательств с учетом международных норм и стандартов.

В результате функционирования основных контрольных механизмов Совета Европы: Европейской комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека (а с ноября 1998 г. — Единого Европейского суда по правам человека) — и утверждения основных норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод и других конвенций Совета Европы в национальных законодательствах европейских стран, а также деятельности Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, других европейских организаций по защите прав человека можно говорить о возникновении понятий «европейские стандарты по защите прав человека» и «европейская система защиты прав человека».

Под «европейскими стандартами по защите прав человека» понимаются признанные европейским сообществом и закрепленные в его документах юридические нормы, включающие все жизненно необходимые права человека, а также механизмы их гарантии, защиты и обеспечения их на практике [12, с. 224].

«Европейскую систему защиты прав человека» составляют, прежде всего, действия и гарантии европейских конвенций по правам человека, которые стали нормами национальных законодательств европейских стран, а также непосредственная деятельность Совета Европы, его контрольных органов, особенно Европейского Суда по правам человека по обеспечению выполнения европейских конвенционных норм по защите прав человека.

Что касается самого термина «европейские стандарты по защите прав человека», то он представляет собой более широкое понятие и включает как составную часть понятие «стандарты Совета Европы по правам человека», которое содержит правовые нормы принятых этой европейской организацией документов: Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Европейской социальной хартии, Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Европейской хартии местного самоуправления.

Россия вступила в Совет Европы с тем, чтобы интегрироваться в единое гуманитарное, социальное, культурное, правовое пространство Европы. В 1996 г. во Дворце Европы (г. Страсбург, Франция) Россия подписала протокол о присоединении России к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это событие произошло одновременно со вступлением нашей страны в полноправные члены Совета Европы. В соответствии с подписанным протоколом Россия взяла на себя обязательства по обеспечению пользования основными гражданскими и политическими правами, закрепленными в Европейской конвенции, российскими гражданами [10, с. 64].

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и протоколы к ней были ратифицированы Россией 30 марта 1998 г. (на данный момент Россия не ратифицировала 6-й, 12-й, 13-й протоколы).

Особое значение придают Конвенции три основные черты: права и свободы каждого человека гарантированы участвующими государствами, или, как они именуются на международно-правовом языке, «Договаривающимися сторонами»; впервые в рамках международного договора о защите прав человека был создан конкретный механизм их защиты; парламенты и судебные органы получили прочную основу в области прав человека для принятия и толкования законов.

Следует отметить, что последняя черта приобрела особое значение со вступлением в Совет Европы новых демократических государств Центральной и Восточной Европы [5, с. 28].

С момента принятия Конвенция была дополнена 14 протоколами, которые расширили гарантируемые ею права человека и совершенствовали процедуры их защиты. На данный момент в разработке находятся 15-й и 16-й протоколы. Четыре из них — 1-й, 4-й, 6-й и 7-й протоколы, которые действуют до настоящего времени как дополняющие Конвенцию документы. В них увеличено число конвенционных гарантированных статей по правам и свободам человека с 18 до 32.

Протокол № 1 ввел защиту права собственности (ст. 1), право на образование (ст. 2), право на свободные выборы (ст. 3) [13, с. 416].

Протокол № 4 дополнительно к конвенции закрепил запрещение лишения свободы за долги (ст. 1), право на свободу передвижения (ст. 2), запрещение высылки граждан (ст. 3), запрещение

коллективной высылки иностранцев (ст. 4) [13, с. 419].

Протокол № 6 установил отмену смертной казни. Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен (ст. 1), и исключения из этой нормы — относящиеся к смертной казни во время войны (ст. 2) [13, с. 422].

Протокол № 7 ввел в дополнение к статьям Конвенции и ранее принятым протоколам к ней еще пять прав и свобод: процедурные гарантии в случае высылки иностранцев (ст. 1), право на апелляцию по уголовным делам (ст. 2), право на компенсацию в случае судебной ошибки (ст. 3), право не привлекаться повторно к суду или наказанию (ст. 4) и равноправие супругов (ст. 5) [13, с. 425].

Важнейшие стандарты по правам человека установлены также и в других европейских документах. При всех бесспорных достоинствах Конвенция о защите прав человека и основных свобод не дает юридического ответа на решение ряда вопросов, в том числе защиты экономических и социальных прав человека. На это обращена Европейская социальная хартия, которая разработана по инициативе государств — членов Совета Европы и была подписана в Турине 18 октября 1961 г., а вступила в силу в 1965 г. Она включает общие принципы, которыми должны руководствоваться государства — члены Совета Европы в своей социальной политике, и предоставляет правовые гарантии экономических и социальных прав для лиц, находящихся под их юрисдикцией. Хартия первоначально содержала 19 основополагающих прав. Вступивший в силу в мае 1988 г. Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии устранил некоторые пробелы в ней и увеличил перечень основных экономических и социальных прав до 23.

Новая редакция Европейской социальной хартии включает гарантии Хартии 1961 г. и Дополнительного протокола к ней 1988 г., вводит новых восемь прав, содержит процедуру контроля, применяющуюся в рамках Хартии 1961 г. В 1996 году была принята, а в 1999 году вступила в силу Европейская социальная хартия (пересмотренная) — договор, сосуществующий с Европейской социальной хартией (некоторые страны ратифицировали только первый документ, а некоторые — только новый). Она состоит из пяти частей. В 1-й части определяются цели, к достижению которых стремятся стороны соглашения, а 2-я часть содержит 31 статью, в которых установлены экономические и социальные права. В статьях также обо-





значены критерии защиты прав граждан в сфере социального обеспечения (пенсии, пособия по безработице и инвалидности, медицинское обслуживание и др.). В 3-й части представлен порядок принятия обязательств по новой редакции Хартии и определена взаимосвязь ее с Хартией в прежней редакции. Механизм контроля за осуществлением обязательств, установленных в Хартии, и порядок подачи коллективных жалоб рассматривается в 4-й части. В 5-й части изложены вопросы запрета дискриминации, освобождения обязательств во время войны или иных чрезвычайных обстоятельств, ограничения прав, отношений между Хартией и национальными законами или международными соглашениями и внесения поправок к частям Хартии. Порядок подписания, ратификации, вступления в силу, территориального применения, денонсации и нотификации Хартии дается в 6-й, последней части [5, с. 491]. Россия ратифицировала Пересмотренную Хартию в октябре 2009 года, признав обязательными для себя из положений части II Хартии ст. 1, 3, 5—11, 14, 16, 17, 20—22, 24, 27—29 полностью, 2, 4, 12, 15, 18, 19 частично (всего 68 пунктов).

Большое значение для формирования системы европейской защиты прав человека имело принятие государствами — членами Совета Европы 26 ноября 1987 г. в Страсбурге Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

К наиболее известным соглашениям, разработанным по инициативе Парламентской Ассамблеи Совета Европы, относится Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, которая была подписана рядом европейских государств 1 февраля 1995 г. Рамочная конвенция развивает положения ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, запрещающей дискриминацию национальных меньшинств.

Наряду с Советом Европы, значительное место вопросы прав человека занимают в деятельности Совецания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Это Совецание, которое объединяет все государства Западной и Восточной Европы, а также США и Канаду, является наиболее представительной европейской региональной организацией, которая начала работу в Хельсинки 3 июля 1973 г. В конце 1994 г. Совецание было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) [28, с. 179]. Первый этап этой ра-

боты завершился 1 августа 1975 г. подписанием Хельсинкского Заключительного акта. Один из четырех основных разделов Заключительного акта, в котором были ратифицированы совместные договоренности стран-участниц на основании консенсуса, относится к гуманитарному сотрудничеству европейских государств и правам человека. В этом Акте государства — участники Совецания специально отметили «всеобщее значение прав человека и основных свобод, справедливости и благополучия, необходимых для обеспечения развития дружественных отношений и сотрудничества между ними, как и между всеми государствами». Они взяли на себя обязательства уважать основные права и свободы человека без различия расы, пола, языка и религии и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных прав (пр. 7). Хельсинкский Заключительный акт определил направления и конкретные формы сотрудничества государств в различных областях, относящихся к правам человека, включая образование, культуру, информацию, контакты между людьми. Он явился той основой, на которой вот уже много лет развивается плодотворное сотрудничество государств Европы, США и Канады в области прав человека.

На региональном уровне обязательства государств по признанию и осуществлению основных прав человека зафиксированы в таких актах, как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейская социальная хартия 1961 г., Хартия основных прав Европейского Союза 2000 г.

Следует согласиться с Г. В. Игнатенко, что «правовой статус личности формируется не только из тех свобод, которые зафиксированы в конституции государства и других национальных законах, но и из прав и свобод, провозглашенных в международных договорах, т. е. международно признанных прав и свобод» [8, с. 101].

Многие международно-правовые документы были положены в основу главы второй Конституции РФ 1993 г. Часть 1 ст. 17 устанавливает: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

Общепризнанные права человека стали лейтмотивом в современном мире. Эти права мы обнаруживаем в конституциях и

законодательстве практически каждого государства. Конституция России установила, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (ч. 4 ст. 15). Включение этой нормы в Основной закон Российского государства является, с одной стороны, отражением объективной закономерности углубления взаимодействия международного и внутригосударственного права, национального общества с мировым сообществом; с другой — означает, что в основе правовой государственности в Российской Федерации лежат не только принципы, закрепленные отечественным законодательством, но и общепризнанные стандарты, принятые в международном сообществе [19, с. 100]. Буквальное прочтение нормы, содержащейся в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ — «если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» — и соотнесение ее с нормой федерального закона позволяет утверждать, что все три вида договоров, перечисленных в федеральном законе, — межгосударственные, межправительственные и межведомственные — имеют приоритет перед законом Российской Федерации в случае, если международным договором Российской Федерации «установлены иные правила, чем предусмотренные законом». Эта позиция, однако, имеет ряд существенных недостатков. Как отмечает М. Н. Марченко, уже с первого взгляда это представляется как нонсенс, поскольку ни одно суверенное государство, какие бы общечеловеческие ценности оно ни разделяло (хотя бы на словах) и какую бы «интернационалистскую» идеологию ни исповедовало, не может себе позволить без риска утраты самостоятельности, добровольно и безоговорочно поставить свое национальное право в полную зависимость от международного, пусть даже договорного, права [16, с. 327]. Если признать, что любой международный договор имеет высшую юридическую силу по отношению к российскому закону, то возможно прийти к парадоксальному выводу, что, скажем, международный договор, заключенный министерством в пределах предмета его ведения, может иметь высшую юридическую силу не только по отношению к нормативным актам правительства, но и федеральному закону. В качестве попытки объяснить явную несогласованность конституционных положений и положений

федерального закона в литературе высказано мнение, что приоритетом по отношению к национальным законам, традиционно понимаемым в отечественной и зарубежной литературе не только в собственном узком смысле, но и в широком смысле — в смысле совокупности всех правовых актов, основанных на законе, обладают все без исключения разновидности международных договоров РФ, но только каждый на своем уровне: соответственно, — на уровне указов Президента, постановлений Правительства, на ведомственном и межведомственном уровнях. Что же касается ратифицированных международных договоров РФ, то они, имея приоритет над национальными законами Российской Федерации, обладают им и на всех других законодательных уровнях [16, с. 329]. При этом следует иметь в виду, что данный приоритет не является абсолютным, неограниченным. Поскольку согласно ст. 125 Конституции РФ любые международные договоры Российской Федерации, не соответствующие Конституции РФ, «не подлежат введению в действие и применению». Итак, Конституция не устанавливает общий примат международно-правовых принципов и норм над внутригосударственным правопорядком, закрепляет приоритет международного договора Российской Федерации в применении, если и поскольку между ним и нормой национального закона возникла коллизия. Это означает, что нормы закона, предусматривающие иные правила, чем установленные договором, сохраняют свою юридическую силу, но не применяются при разрешении дел, касающихся государства, также участвующего в соответствующем договоре [9, с. 159].

Как верно отмечает Б. С. Эбзеев, в самом тексте ч. 4 ст. 15 отчетливо просматривается признание международного и внутригосударственного права двумя различными правовыми системами, что имеет под собой глубокие основания. В частности, международное право отличается от внутригосударственного права по объему регулирования, субъектам, процессам создания и источникам, гарантиям соблюдения и продолжает оставаться в основном межгосударственным правом. Что же касается Конституции, она устанавливает механизм их согласования и взаимодействия. Такое согласование и взаимодействие осуществляются в структуре национального правопорядка, в конституционных и отраслевых правоотношениях, а также в правоприменении, следовательно, функционально возложено не только на законодательную и испол-



нительную власть, но и на правосудие [9, с. 158].

Конституция Российской Федерации не уточняет, что понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права, не называет характеризующих их признаков. В то же время правила, закрепленные в п. 4 ст. 15 Конституции РФ, означающие, что не только международные договоры, но и общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы России и подлежат применению, вызвали в судебной практике вопрос — какие именно принципы и нормы международного права относятся к общепризнанным, в каких международно-правовых актах они содержатся. М. В. Баглай полагает, что включенная в Конституцию формулировка «общепризнанные принципы и нормы международного права» таит в себе «много неясностей, поскольку в мире не существует общепринятого определения этих принципов и норм» [1, с. 18—20]. По мнению О. Е. Кутафина, общепризнанными принципами и нормами международного права считаются такие общеобязательные нормы международного права, которые пользуются всеобщим признанием, выраженным тем или иным способом, хотя зачастую не закреплены в каких-либо конвенциях. Они получили название норм «общего» международного права, или «общих», «универсальных» норм [11, с. 50—51].

По мнению Б. С. Эбзеева, поскольку в Конституции РФ не содержится определения общепризнанных принципов и норм международного права, эти принципы и нормы должны быть признаны таковыми Российской Федерации; без подобного признания они не могут считаться частью ее правовой системы, порождающей для государства в целом, его органов и должностных лиц юридические обязательства [19, с. 101].

В постановлении Пленума ВС РФ от 10 декабря 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» [22] впервые в отечественной юридической практике дано легальное определение понятия общепризнанных принципов международного права как основополагающих норм международного права, принимаемых и признаваемых мировым сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. Тем самым Верховный Суд РФ указал на главные конституционные

признаки общепризнанных принципов международного права, в числе которых, — основополагающий характер, императивность содержащихся в них велений и всеобщность признания в качестве таковых. Несмотря на традиционное употребление формулировки «общепризнанные принципы и нормы международного права», зачастую между этими правовыми явлениями — «принципы» и «нормы» делаются различия. Так, в решении по спору между США и Канадой о прохождении границы между ними в проливе Мэн Международный Суд ООН пояснил, что слова «принципы и нормы» выражают одну и ту же идею, а именно: термин «принципы» означает правовые принципы, т. е. он «включает нормы международного права», и употребление термина «принципы» оправданно, поскольку речь идет о более общих и фундаментальных нормах [17, с. 106].

И. И. Лукашук также обращает внимание, что термин «принцип» в резолюциях ООН используется в различных значениях и употребляется как: правовой или неправовой принцип; норма более высокого или высшего порядка; норма, порождающая более конкретные правила; норма, важная для целей резолюции; цель, которую необходимо достичь; требование к юридической или иной политике; руководящее начало толкования [14, с. 93].

В науке международного права обычно выделяют следующие общепризнанные принципы международного права: суверенное равенство государств; невмешательство во внутренние дела; равноправие и самоопределение народов; неприменение силы или угрозы силой; мирное регулирование споров; нерушимость границ; территориальная целостность государств; уважение прав человека и основных свобод; сотрудничество государств; добросовестное выполнение международных обязательств.

В отличие от общепризнанных принципов, под общепризнанными нормами международного права Верховным Судом РФ понимаются правила поведения, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательных. Верховный Суд РФ не провел, таким образом, между ними грани, — справедливо отмечает Б. С. Эбзеев, — общепризнанные принципы международного права суть его нормы: в свою очередь, указанные нормы — договорные или обычные — закрепляют соответствующие принципы, признаваемые государством обязательными для него. Иными словами, обще-

признанный принцип — всегда норма, но далеко не всякая норма есть принцип [9, с. 160, 162].

Не содержится определения общепризнанных принципов и норм и в международном праве. Упоминание об «общепризнанных принципах и нормах международного права» можно обнаружить в резолюциях международных организаций, в документах политического характера [26]. Например, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г., говорится, что каждое государство обязано добросовестно выполнять свои обязательства, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права, и обязательств, вытекающие из международных договоров, действительных согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Подобная формулировка содержится в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. В Договоре о создании экономического союза от 24 сентября 1993 г. подчеркивается, что при заключении Договора стороны руководствуются общепризнанными принципами и нормами международного права [7]. Общепризнанные принципы и нормы международного права, наряду с другими источниками и международно-правовыми документами, формируют международные стандарты в области прав человека и гражданина, к которым стремится любое цивилизованное государство как член мирового сообщества. Система международных соглашений России в области прав человека, в которых сформулированы общепризнанные принципы и нормы международного права, включает, в частности, Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (в ред. Протокола № 2 от 6 мая 1963 г., Протокола № 3 от 6 мая 1963 г., Протокола № 5 от 20 января 1966 г., Протокола № 8 от 19 марта 1985 г. и Протокола № 11 от 11 мая 1994 г.), Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., резолюции и документы международных совещаний (документы ОБСЕ, например, Хельсинкский Заключительный акт Сове-

щания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., Мадридский, Венский и Хельсинкский итоговые документы, документы Копенгагенского и Московского совещаний по человеческому измерению СБСЕ, документы Краковского симпозиума по культурному наследию, а также Парижской хартии для новой Европы).

Мы согласны с позицией О. Е. Кутафина, полагающего, что всеобщее признание предполагает наличие согласия с соответствующими нормами со стороны всех основных групп государств современного международного сообщества. Практика международного права свидетельствует о том, что резолюции, принятые незначительным большинством того или иного международного форума, не могут иметь сколько-нибудь серьезных шансов стать «общепризнанными» юридически обязательными нормами. Резолюции могут использоваться лишь при толковании норм международного права. Кроме того, негативное отношение государства к той или иной резолюции делает невозможным ее применение к отношениям с его участием. Без явно выраженного или молчаливого согласия России ей не могут быть навязаны никакие международные обязательства [11, с. 51].

Более того, перечисление в Конституции «основных прав и свобод» не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (ч. 1 ст. 55). Это значит, что общепризнанные нормы международного права о правах человека подлежат непосредственному применению даже в том случае, если вытекающие из них права не перечислены в Конституции. Статус, приданный общепризнанным нормам о правах человека Конституцией России, соответствует ее международным обязательствам. В частности, Парижская хартия для новой Европы 1990 г., участницей которой является и Россия, закрепила, что «уважение прав человека — существенная гарантия против обладающего чрезмерной властью государства. Их соблюдение и полное осуществление — основа свободы, справедливости и мира» [23].

Принцип уважения прав человека утвердился в качестве одного из основных принципов международного права. В п. 3 ст. 1 Устава указывается, что в цели ООН входит осуществление международного сотрудничества «в поощрении уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Это подтверждается





ст. 55 Устава, где говорится о том, что ООН содействует «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии».

Международно-правовой принцип уважения прав человека означает, во-первых, полноту субъективных прав с точки зрения их перечня и содержания; во-вторых, их распространение на всех людей без какой-либо дискриминации; в-третьих, вовлечение всех государств в соответствующие действия по обеспечению этих прав.

Этот принцип лежит в основе целостного комплекса международно-правовых норм, непосредственно связанных с правами и свободами личности.

Международные договоры дают возможность установить определенную иерархию среди основных прав и свобод [27, с. 193]. Устав ООН провозгласил принцип равноправия и самоопределения народов (п. 2 ст. 1) и принцип уважения прав человека основных свобод без различия расы, пола, языка и религии (п. 3 ст. 1). Эти принципы, развитые затем в Пактах о правах человека и других договорах, являются обязательными и всеобщими. Согласно Уставу ООН в случае, когда обязательства по нему вступают в противоречие с обязательствами государств по какому-либо международному договору, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу ООН (ст. 1030). При этом даже государства, которые не являются членами ООН, обязаны действовать в соответствии с принципами, закрепленными в Уставе ООН (п. 6 ст. 2).

Как известно, Устав ООН не закрепил перечень основных прав и свобод человека. Они были позднее зафиксированы во Всеобщей декларации прав человека, в Пактах о правах человека и других международных документах. Декларация провозгласила основополагающие принципы, направленные на обеспечение гражданских, политических, социально-экономических и культурных прав человека, признаваемые большинством государств — членов ООН. Среди этих прав следует выделить те, которые имеют всеобщий или абсолютный характер: их нельзя не только отменить, но и ограничить, и они должны соблюдаться при любых обстоятельствах.

Следует отметить, что в рамках ООН было разработано подавляющее большинство важнейших международных соглашений о защите прав и свобод человека. Они касаются проблем геноцида, расовой дискриминации, рабства,

апартеида, пыток, беженцев, лиц без гражданства, женщин, детей, молодежи, инвалидов и т. д. Эти международные соглашения составляют юридическую базу международно-правовой защиты каждого человека в отдельности и человеческой цивилизации в целом.

Центральное место в системе обеспечения и защиты прав человека в настоящее время занимают пакты о правах человека, подготовленные Комиссией по правам человека: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., одобренные Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. и ратифицированные СССР в 1973 г., эти два пакта являются второй частью билля о правах человека Всеобщей декларации прав человека. Они стали юридически обязательными для участвующих в них государств с 1976 г. [18]. К Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. имеются уже упоминавшиеся нами ранее Факультативный протокол к нему 1966 г. и Факультативный протокол, направленный на отмену смертной казни с 1989 г. Первый Факультативный протокол ратифицирован СССР 5 июля 1991 г., а второй — о запрете смертной казни — Российской Федерацией пока не ратифицирован. Также 10 декабря 2008 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, предусматривающий возможность подачи жалоб на нарушения пакта. Для вступления протокола в силу согласно ст. 18 необходима его ратификация или присоединение к нему десяти стран-участниц. Данный минимальный порог был достигнут 5 февраля 2013 года, а сам протокол вступил в силу 5 мая 2013 года, однако Российской Федерацией он еще не ратифицирован.

Международный пакт о гражданских и политических правах гарантирует, например, права на свободу и личную неприкосновенность, провозглашает право на гуманное обращение; право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства; равенство граждан перед судом и презумпцию невиновности; право на защиту личной жизни; право на свободное выражение мнений; право на мирные собрания и т. д.

Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по Пакту о гражданских и политических правах во время официально объявленного чрезвычайного положения в государ-

стве в той степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с другими обязательствами государств по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

В то же время Пакт установил перечень неотъемлемых прав и свобод человека, которые должны соблюдаться во всех обстоятельствах, даже тогда, когда «жизнь нации находится под угрозой» (п. 1 ст. 4). К таким правам Пакт относит: право на жизнь; запрещение подвергать кого-либо пыткам или жесткому и бесчеловечному обращению и наказанию; запрещение рабства и подневольного состояния; запрещение лишения свободы за невыполнение договорного обязательства; запрет придания уголовному закону обратной силы; признание за каждым человеком его правосубъектности; право на свободу мысли, совести и религии. Нормы, запрещающие нарушать ряд основополагающих прав и свобод человека во время войны или иного чрезвычайного положения, содержатся и в региональных договорах (ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; ст. 27 Американской концепции о правах человека и др.). Региональное сотрудничество дополняет формы универсального сотрудничества, а порой и более эффективно обеспечивает основные права и свободы человека. То есть, эти неотъемлемые права образуют минимальный стандарт прав человека.

Пакт об экономических, социальных и культурных правах государства гарантирует индивиду право на труд, включая право на место работы, справедливые и благоприятные условия труда, право на отдых и т. д.; право на участие в профсоюзах; право на социальное обеспечение и социальное страхование; охрану семьи; право на образование и участие в культурной жизни и другие права.

Интеграционные процессы, происходящие на европейском континенте, уникальны. В других регионах мира они далеки от европейских. Межамериканская конвенция по правам человека, которая была принята 20 ноября 1969 г. на Межамериканской дипломатической конференции в Коста-Рике, во многом скопирована с Европейской конвенции. Перечень прав и свобод, провозглашенных в Межамериканской конвенции, ограничен лишь традиционными гражданскими и политическими правами. Более того, в ней не нашли отражения ряд прав и свобод,

закрепленных в Пакте о гражданских и политических правах, таких как: право народов на самоопределение, право этнических, религиозных и языковых меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать религию, использовать свои обряды, пользоваться родным языком и др. В Конвенции нет перечня основных социально-экономических прав. Статья 26 этого документа содержит лишь общие пожелания об их «последовательной реализации». Согласно Межамериканской конвенции по правам человека полномочия по контролю за выполнением обязательств, взятых государствами-участниками, возложены на Межамериканскую комиссию и Межамериканский суд по правам человека. Их функции во многом заимствованы из Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Деятельность этих органов оказалась практически неэффективной. За время своего функционирования суд, например, вынес незначительное число консультативных заключений и решений. Сравнительный анализ деятельности европейских и американских органов по защите прав человека свидетельствует о том, что только на основе схожести политических систем, их политической и правовой стабильности, исторического опыта, близости уровней социально-экономического развития, общих правовых традиций возможна их эффективная деятельность. Указанные факторы во многом объясняют, почему функционирование Европейской комиссии и суда оказалось намного успешнее, чем деятельность аналогичных органов на латиноамериканском континенте.

Общий контроль от имени ООН осуществляет Экономический и Социальный Совет, компетентный давать рекомендации. Под его руководством действует Комиссия по правам человека, которая рассматривает любые гуманитарные вопросы, представляя Совету доклады и предложения. Ее вспомогательным органом является Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. В составе Секретариата ООН имеется Центр по правам человека. В 1993 г. учреждена должность Верховного комиссара ООН по правам человека.

Отдельные конвенции предусмотрели создание специальных органов. В их числе: Комитет по правам человека — на основании Пакта о гражданских и политических правах; Комитет по правам ребенка — на основании Конвенции о правах ребенка; Комитет против пыток — на основании Конвенции против пыток и





других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и др.

Государства-участники обязаны представлять в соответствующий комитет доклады о состоянии в области прав человека и о принимаемых мерах. Комитет обсуждает их на своих заседаниях и направляет государствам свои замечания по ним. Комитет может также получать и рассматривать сообщения государств о том, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по договору, если это другое государство сделало заявление о такой компетенции комитета. СССР признал соответствующую компетенцию комитетов по Пакту о гражданских и политических правах, по Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции против пыток и непосредственно при подписании международных договоров, а позднее — в июле 1991 года.

Кроме того, комитеты наделяются полномочиями по принятию обращений индивидов о нарушении их прав, предусмотренных соответствующими международными договорами.

Обратиться в комитет можно после исчерпания всех имеющихся внутренних средств правовой защиты. Обращение допускается и в том случае, если применение внутренних средств неоправданно затягивается.

На региональном уровне, в частности в рамках СНГ, согласно ст. 33 Устава СНГ предусмотрено создание Комиссии по правам человека как консультативного органа, компетентной рассматривать как письменные запросы государств по вопросам нарушения прав человека, так и индивидуальные и коллективные жалобы лиц, исчерпавших все доступные внутригосударственные средства правовой защиты.

Необходимо отметить, что в будущем возможно принятие нормативно-правовых актов и создание организаций по защите прав и свобод человека и гражданина в рамках Таможенного союза.

Наиболее эффективная система рассмотрения индивидуальных обращений и юридического реагирования на нарушения государством прав человека сложилась в рамках Совета Европы в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и протоколами к ней.

Ст. 34 устанавливает право Европейского Суда по правам человека принимать индивидуальные жалобы от лиц или группы лиц, которые утверждают, что

явились жертвами нарушения их прав со стороны одного из государств — участников Конвенции. Разбирательство дел в Суде делится на две стадии — решение о приемлемости и рассмотрение по существу. Условия приемлемости содержатся в ст. 34 и 35 Конвенции. Суд может принимать дело к рассмотрению только после исчерпания всех внутренних средств правовой защиты и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу. В связи с этим следует заметить, что было бы целесообразным принятие федерального закона, устанавливающего, обращение в какие органы является исчерпанием внутригосударственных средств правовой защиты.

Если решение не было публичным, с момента, когда заявитель или его адвокат узнали о принятом решении. В случаях, когда заявитель не мог использовать средства внутренней правовой защиты, срок будет отсчитываться с момента нарушения права или с момента, когда заявитель или его представитель узнал о нарушении.

Когда по делу собрана достаточная для рассмотрения информация, назначается судья-докладчик. Большинство дел рассматривается комитетом из трех судей, которые единогласно принимают решение о неприемлемости дела. Такое решение является окончательным и не подлежит пересмотру. В случаях, когда по делу встают достаточно серьезные вопросы и для решения о приемлемости недостаточно только информации со стороны заявителя, палата Суда в составе семи судей или Большая палата в составе семнадцати судей направляет сообщение соответствующему представительству и просит его представить свои замечания по приемлемости и по существу жалобы.

Если после признания жалобы приемлемой не достигнуто мирного урегулирования и оно не вычеркнуто из списка, Суд принимает решение по существу. Для этого Суд может провести слушание или принять решение на основе письменных представлений сторон.

Постановления Европейского Суда завершаются выводами о нарушении (отсутствии нарушения) соответствующих норм Конвенции и о присуждаемой справедливой компенсации (либо отклонении требования). В основном тексте постановления юридическая характеристика предполагаемых нарушений Конвенции включает в себя оценку права и правоприменительной практики государства-

ответчика, ориентирующую государство на пересмотр или корректировку правил законодательства и действий правоприменительных органов.

Для Российской Федерации Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод вступила в силу 5 мая 1998 года. С этого дня положения Конвенции становятся частью отечественной правовой системы, а решения Европейского Суда обретают обязательную силу. Страсбургский контрольный механизм стал реальным фактором системы защиты прав и свобод человека в нашей стране.

На 2013 год от российских граждан в суд поступило 16 800 жалоб. Помимо России в первую пятерку входят такие страны, как Италия (14 400), Украина (13 300), Сербия (11 250), Турция (10 950), Румыния (6150).

Первое решение против Российской Федерации Европейский Суд по правам человека вынес 7 мая 2002 года. Это решение было принято по жалобе российского гражданина Бурдова на неисполнение судебных решений о выплате ему компенсации как ликвидатору аварии на Чернобыльской АЭС. Неисполнение решений обосновывалось отсутствием у государства необходимых средств. ЕСПЧ объявил жалобу приемлемой и постановил, что имело место нарушение статьи 6 (п. 1) Конвенции и ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции (право беспрепятственно пользования своим имуществом), а также, что власти государства-ответчика обязаны выплатить заявителю г-ну Н. С. Арапову в общей сложности 7800 евро (семь тысяч восемьсот евро), подлежащие переводу в рубли, по курсу, который будет установлен на день выплаты. Во исполнение этого решения был принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

В российской практике сложилось следующее положение: суды выносят решения, лица, добившиеся судебного решения в свою пользу, обращаются в службу судебных приставов, возбуждается исполнительное производство. Однако зачастую судебное решение остается неисполненным по различным причинам от трех до пяти лет. В качестве примера можно привести Постановление ЕСПЧ, вынесенные по делу «Глебов и Глебова против Российской Федерации». 29 ноября 2007 г. Европейский Суд отметил, что решение суда от 25 января 2001 г. было

полностью исполнено 19 октября 2006 г., таким образом, оно оставались неисполненным более пяти лет. Принимая во внимание прецеденты, имеющиеся по данному вопросу, Европейский Суд признал, что, не исполняя вступившие в силу решения суда в пользу заявителей в течение нескольких лет, национальные власти нарушают право заявителей на доступ к правосудию и воспрепятствуют им в получении денежных средств, которые они имеют право получить [3]. Отсутствие эффективного механизма исполнения судебного решения по имущественному спору, как было отмечено в Постановлении Европейского Суда, превращает право на судебную защиту в иллюзию и ведет к ситуациям, несовместимым, по мнению Суда, с принципом господства права¹.

Решение Европейского Суда по правам человека привлекло внимание к неудовлетворительной с точки зрения Европейской конвенции ситуации и заставляет задуматься над тем, каковы роль и место исполнительного производства в Российской Федерации; достаточны ли принимаемые меры по борьбе с нарушениями в сфере исполнительного производства.

Следует иметь в виду, что даже наличие действенного механизма контроля за исполнением решений не гарантирует быстрого результата. Известны случаи, когда ЕСПЧ приходилось возвращаться к, казалось бы, решенным проблемам. В качестве примера можно привести принятие в России комплекса законодательных инициатив, направленных на создание эффективного средства правовой защиты в случае нарушения права на рассмотрение дела и исполнение судебного акта в разумный срок [20]. Принятые меры носили частичный характер, они не решают проблем, связанных с неисполнением судебных актов, которые не предусматривают обращения взыскания на бюджетные средства (например, взыскание средств с государственных или муниципальных предприятий, исполнение судебных актов по неденежным обязательствам государства [21]).

Имплементация положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений ЕСПЧ осуществляется также Конституционным Судом Российской Федерации. Конституционный Суд последовательно формулировал позиции по важнейшим проблемам российской правовой системы, выявленным Европейским Судом. Активно используя

¹ Постановление Европейского Суда по данному делу опубликовано в «Российской газете» от 4 июля 2002 г., № 120 (2988).



в своей аргументации ссылки на нормы Конвенции и их толкование Европейским Судом, Конституционный Суд тем самым внедряет их непосредственно в российскую правовую систему. В частности, объемные правовые позиции были сформулированы Конституционным Судом по вопросам процессуальных гарантий, применяемых при лишении и ограничении свободы лица в разных формах, ответственности государства за вред, причиненный государственными органами, должностными лицами и иными публичными субъектами; процессуальных гарантий как в уголовном, так и в гражданском и административном судопроизводстве; обжалования судебных актов и деятельности вышестоящих судебных инстанций и многим другим [30].

Решения Европейского Суда могут приводить к пересмотру конкретных дел высшими судами Российской Федерации,

что подтверждается решением Конституционного Суда Российской Федерации [25].

Вместе с тем необходимо отметить, что в решении по делу Маркина [24] Конституционный суд указал, что только он может разрешить вопрос о применимости законодательных норм, которые препятствуют исполнению постановления Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), но не были ранее признаны неконституционными.

Таким образом, механизмы обеспечения прав человека существенно дополняются международными. Одновременно включение международно-правовых стандартов по правам человека в российскую правовую систему способствует развитию отечественной концепции прав и свобод человека и гражданина, повышает меру ответственности всех правоохранительных структур государства.

References

1. Baglai, M. V. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Law of the Russian Federation] / M. V. Baglai. Moscow, 1999.
2. Barnashov, A. M. Obshchepriznannye printsipy i normy mezhdunarodnogo prava i Rossiiskoe zakonodatel'stvo [Universally Accepted Principles and Norms of International Law and Russian Legislation] / A. M. Barnashov // *Pravovye problemy ukrepleniya Rossiiskoi gosudarstvennosti : sb. st. / pod red. V. F. Volovicha*. — Part 17. — Tomsk: Tomsk University Publ., 2004.
3. Glebov i Glebova protiv Rossiiskoi Federatsii: Postanovlenie ESPCh ot 29 noyabrya 2007 g. [Glebov and Glebova Against the Russian Federation: Decision of the European Court of Human Rights as of November 29, 2007] // *Byulleten' Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka*. — 2009. — No. 1.
4. Glukhareva, L. I. Prava cheloveka. Gumanitarnyi kurs : uchebnoe posobie [Human Rights. Course in Humanities: Reference Book] / L. I. Glukhareva. — Moscow: Logos Publ., 2002. — p. 154.
5. Gom'en, D. Evropeiskaya Konventsia o pravakh cheloveka i Evropeiskaya sotsial'naya khartiya [European Convention on Human Rights and European Social Chart] / D. Gom'en, D. Kharris, L. Zvaak. — Moscow, 1998.
6. Deistvuyushchee mezhdunarodnoe pravo : v 3 t. [Current International Law in 3 Volumes] / sost. Yu. M. Kolosov, E. S. Krivchikova. — V. 2. — Moscow, 1997.
7. Dogovor o sozdanii ekonomicheskogo soyuza ot 24 sentyabrya 1993 g [Agreement on Creating Economic Alliance as of September 24, 1993] // *Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov*. — 1995. — No. 1.
8. Ignatenko, G. V. Mezhdunarodno priznannye prava i svobody kak komponenty pravovogo statusa lichnosti [Universally Accepted Rights and Freedoms as Components of Legal Status of a Person] / G. V. Ignatenko // *Pravovedenie*. — 2001. — No. 1.
9. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Commentaries to the Constitution of the Russian Federation] / pod red. V. D. Zor'kina. — 2-e izd., peresmotr. — Moscow: Norma Publ.: INFRA-M Oubl., 2011.
10. Konventsia o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod : per. s angl. [Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Translation from English] / Tsentr. inform. i dokumentatsii Soveta Evropy v Rossiiskoi Federatsii. — Moscow, 1996.
11. Kutafin, O. E. Istochniki konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii [Sources of Constitutional Law in Russia] / O. E. Kutafin. — Moscow: Yurist Publ., 2002.
12. Lebedev, V. A. Konstitutsionno-pravovaya okhrana i zashchita prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii (teoriya i praktika sovremennosti) [Constitutional and Legal Protection of Human Rights and Freedoms in Russia] / V. A. Lebedev. — Moscow: Moscow University Publ., 2005.
13. Leibo, Yu. I. Nauchno-prakticheskii kommentarii k glave 2 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (Prava i svobody cheloveka i grazhdanina) [Scientific and Practical Commentaries to Chapter 2 of the Constitution of the Russian Federation (Human Rights and Freedoms)] / Yu. I. Leibo, G. P. Tolstopyatenko, K. A. Ekshtain. — Moscow, 2000.
14. Lukashuk, I. I. Normy mezhdunarodnogo prava [Norms of International Law] / I. I. Lukashuk. — Moscow: Spark Publ., 1997.

15. Mal'tsev, G. V. *Sotsialisticheskoe pravo i svoboda lichnosti: teoreticheskie voprosy* [Socialistic Right and Freedom of a Person: Theoretical Questions] / G. V. Mal'tsev. — Moscow, 1968.
16. Marchenko, M. N. *Istochniki prava : ucheb. posobie* [Sources of Law: Reference Book] / M. N. Marchenko. — Moscow: Velbi Publ.; Prospekt Publ., 2005.
17. *Mezhdunarodnoe pravo* [International Law] / pod red. G. I. Tunkina. — Moscow, 1994.
18. Meleshnikov, A. V. *Mezhdunarodno-pravovaya kul'tura prav cheloveka i problema razvitiya rossiiskoi gosudarstvennosti* [International Legal Culture of Human Rights and the Problem of Development of the Russian Nationhood] / A. V. Meleshnikov // *Mosk. zhurnal Mezhdunarodnogo prava*. — 1996. — No. 2. — p. 32—43.
19. *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Scientific and Practical Commentaries to the Constitution of the Russian Federation] / otv. red. V. V. Lazarev. — 2-e izd., dop. i pererab. — Moscow: Spark Publ., 2001.
20. On compensation for infringement of rights for judicial proceedings in a sensible period of time or rights for execution of judicial acts in a sensible period of time: Federal law as of April 30, 2010 No. 68-FZ. (In Russ.)
21. On certain issues raised in the process of hearing cases on award of compensation for infringement of rights for judicial proceedings in a sensible period of time or rights for execution of judicial acts in a sensible period of time: Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation and the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation as of December 23, 2010 No. 30/64. (In Russ.)
22. On application of universally recognized principles and norms of international law and international agreements of the Russian Federation by general jurisdiction courts: Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of December 10, 2003 No. 5 // *BVS RF*. — 2003. — No. 12. (In Russ.)
23. *Parizhskaya khartiya dlya novoi Evropy 1990 g.* [Charter of Paris for a New Europe, 1990] // *Izvestiya*. — 1990. — November 22.
24. On the case of constitutionality test of provisions of the article 11 and items 3 and 4 of part 4 of the article 392 of the Civil Procedural Code of the Russian Federation in connection with the inquiry of the Presidium of Leningrad District Military Court: Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 06.12.2013 No. 27-P // *SZ RF*. — 2013. — No. 50. — Art. 6670. (In Russ.)
25. On the case of constitutionality test of part 2 of the article 392 of the Civil Procedural Code of the Russian Federation in connection with complaints of the citizens A.A. Doroshek, A.E. Kot and E.Yu. Fedotova: Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 26.02.2010 No. 4-P // *SZ RF*. — 2010. — No. 11. — Art. 1255. (In Russ.)
26. See: Itemized commentaries to the Constitution of the Russian Federation / pod obshch. red. V. D. Karpovicha. — Moscow: Yurait-M Publ.; Novaya Pravovaya kul'tura Publ., 2002.
27. *Prava cheloveka i protsessy globalizatsii sovremennogo mira* [Human Rights and Processes of Globalization of Modern World] / otv. red. E. A. Lukashova. — Moscow: Norma Publ., 2007.
28. *Prava cheloveka: sb. universal'nykh i regional'nykh mezhdunarodnykh dokumentov* [Human Rights: Collection of Universal and Regional International Documents] / sost. L. N. Shestakov. Moscow: Moscow State University Publ., 1990.
29. Tiunov, O. I. *Mezhdunarodno-pravovye standarty prav cheloveka: razvitie i kharakternye cherty* [International and Legal Standards of Human Rights: Development and Characteristic Features] / O. I. Tiunov // *Ros. yurid. zhurnal*. — 2001. — No. 4.
30. Shubert, T. E. *Problemy implementatsii pravovykh pozitsii Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka v natsional'noe zakonodatel'stvo* [Problems of Implementation of Legal Provisions of the European Court of Human Rights in the National Legislation] / T. E. Shubert // *Garmonizatsiya rossiiskoi pravovoi sistemy v usloviyakh mezhdunarodnoi integratsii : materialy sektsii konstitutsionnogo i munitsipal'nogo prava 6 Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. «Kutafinskie chteniya»* / otv. red. V. I. Fadeev. — Moscow: Prospekt Publ., 2014. — p. 151—152.

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

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

For citation: **V. A. Lebedev**. Role of International Legal Standards in Formation of National Concept of Human Rights and Freedoms
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 9—21.



А. Н. Алексеев

ДИНАМИКА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИДЕЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ИЗМЕНЧИВОСТИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА РУБЕЖЕ XX—XXI ВВ.

A. N. Alekseev

DYNAMICS OF IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL IDEAS OF STABILITY AND VARIABILITY OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AT THE TURN OF 20-21 CENTURIES

В статье исследуются соотношения таких понятий, как стабильность и изменчивость Конституции РФ, выражающие фундаментальные свойства Основного Закона в теории и практике российского конституционализма. Анализируются факторы, влияющие на динамику реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ. Рассматриваются этапы реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ. Анализируются принятые изменения в Конституцию РФ. Рассматриваются причины, обусловившие неизменность Конституции РФ этапа реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ.

Ключевые слова: динамика, Конституция Российской Федерации, конституционные идеи, стабильность и изменчивость Конституции Российской Федерации.

The article examines the relation of such concepts as stability and variability of the Constitution of the Russian Federation expressing the fundamental properties of the Basic Law in theory and practice of the Russian constitutionalism. The author analyzes the factors which affect the dynamics of the implementation of constitutional ideas of stability and variability of the Constitution. The article considers the stages of the implementation of constitutional ideas of stability and variability of the Constitution. The author analyzes the adopted amendments to the Constitution of the Russian Federation and discusses the reasons for the invariability of the Constitution of the Russian Federation of the stage of implementation constitutional ideas of stability and variability.

Keywords: dynamics, Constitution of the Russian Federation, constitutional ideas, stability and variability of the Constitution of the Russian Federation.

Сегодня для науки конституционно-го права является актуальным вопрос о взаимоотношении таких понятий, как стабильность и изменчивость Конституции РФ. Доктринальный анализ указанных понятий в их взаимосвязи имеет важное теоретическое и практическое значение. Проведение такого анализа дает возможность не только охарактеризовать реальные процессы, протекающие в отечественном конституционализме, но и выявить недостатки реализации конституционных идей, наметить пути и

найти средства преодоления этих недостатков, определить и научно обосновать условия и предпосылки для проведения конституционно-правовой политики, направленной на достижение социально-экономического, политического и духовного прогресса общества.

Следует согласиться с утверждением, что смысл органического конституционализма пропитан прежде всего духом ускорения социальной динамики, что обеспечивается применением специальных норм и институтов. В структурном



смысле это проявляется в том, что любая органическая конституция — это главный нормативный фактор установления и поддержания горизонтальных (слабосинусоидальных) рыночных отношений, гарант свободы и неприкосновенности индивида и гражданского общества в целом, правовое средство ускорения всех социальных взаимодействий. Лишь во вторую и в третью очередь конституция выступает в качестве инструкции для государственного аппарата, т. е. как средство обеспечения стабильности государственного строя [25, с. 66]. Поэтому динамика совершенствования конституционного законодательства определяет необходимость проведения анализа его современного состояния, тенденций его развития, выявления существующих проблем и выработки предложений по его совершенствованию.

К числу наиболее значимых условий гармоничного развития общества и государства следует отнести стабильность Основного Закона страны — Конституции РФ. Конституция РФ должна быть жесткой и неизменной в своей основе. Как справедливо заметил Н. С. Бондарь, к вторжению в текст Конституции РФ необходимо относиться крайне осторожно: конституционный динамизм общества и государства вполне может сочетаться со стабильностью содержания Основного Закона [3, с. 34]. В то же время постоянно изменяющиеся общественные отношения являются объективной причиной необходимости преобразований Конституции РФ. Конституция РФ должна быть динамичной, развивающейся в соответствии с изменениями общественных отношений³. Президент России В. В. Путин, обращаясь 12 декабря 2013 года с ежегодным Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации, отметил: «...жизнь не стоит на месте, и конституционный процесс нельзя рассматривать как окончательно заверченный, мертвый. Точечные коррективы других глав Основного Закона, идущие от правоприменительной практики, от самой жизни, конечно, возможны, а порой — необходимы» [18].

Динамичный характер экономических, политических и других социальных процессов обуславливает необходимость конституционного развития. Данное обстоятельство предопределяет актуальность исследования форм, способов и динамики такого развития. Закономерно, что одним из аспектов этой проблематики является обсуждение проблем и перспектив конституционной реформы как процесса, обладающего сложными

содержательными, структурными и процедурными характеристиками, затрагивающего наиболее фундаментальные основы существования и развития нашей страны в целом.

Следует отметить, что за более чем 21-летний период времени с момента принятия Конституции РФ в нее был внесен ряд изменений.

Согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» [21] под поправкой к Конституции РФ понимается любое изменение текста глав 3—8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции.

Так, Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» [19] были увеличены сроки полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы. В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» [20] были внесены поправки в Конституцию РФ, расширяющие контрольные полномочия Государственной Думы по отношению к Правительству РФ.

Вторая поправка была направлена на объединение Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда и принималась, как отметил Президент РФ Владимир Путин 21 июня 2013 года на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума, «в целях обеспечения единых подходов к разрешению споров с участием как граждан, так и организаций, а также споров с органами государственной власти и органами местного самоуправления» [17].

Кроме того, 21 июля 2014 года был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [23], которым изменена процедура формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Таким образом, в трех случаях — в 2008 г. и 2013—2014 гг. — инициатива о принятии поправок к Конституции РФ исходила от Президента РФ.





Все другие изменения текста Конституции РФ были связаны с корректировкой положений ст. 65 Конституции РФ в части переименования субъектов Федерации, а также в связи с образованием в составе России двух новых субъектов Федерации (Республики Крым и города федерального значения Севастополя [22]).

Рассматривая развитие Конституции РФ, В. Б. Евдокимов и Т. А. Тухватуллин выделяют и анализируют три основных этапа. Первый этап охватывает начало 1990-х годов и связан с разработкой и принятием Конституции РФ. Второй этап конституционного развития характеризуется определенной стабильностью Конституции РФ и охватывает период с 1994 г. по 2008 г. Третий этап начался в 2008 г. с принятия первых выходящих за пределы регулирования вопросов территориального устройства поправок к Конституции РФ и продолжается по настоящее время [8, с. 15—16]. К достоинствам данного подхода следует отнести его историчность, выделенные авторами этапы основаны на практике конституционно-правового развития России.

Опираясь на выделенные В. Б. Евдокимовым и Т. А. Тухватуллиным этапы развития Конституции РФ, можно обозначить два этапа реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ 1993 г. Думается, что говорить о стабильности и изменчивости нормативного акта по отношению к временному отрезку до момента его принятия было бы нелогичным, поэтому для целей настоящего исследования в качестве даты начала первого этапа следует обозначить 12 декабря 1993 г. — день принятия Конституции РФ. Первый этап характеризуется высоким уровнем стабильности Конституции РФ (поэтому данный этап в ходе дальнейшего изложения будет именоваться статическим) и охватывает период до 2008 г. На данном этапе ряд изменений вносился в ст. 65 Конституции РФ, однако есть основания полагать, что целесообразность подобных изменений осознавалась разработчиками Конституции РФ уже во время создания проекта Конституции РФ. Данный вывод подтверждается тем, что в ст. 137 Конституции РФ закреплен упрощенный порядок внесения изменений в ст. 65 Конституции РФ.

С принятием 30 декабря 2008 г. первых законов о поправках к Конституции РФ следует связать начало второго этапа реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ 1993 г. Исходя из изложенного, можно попытаться выявить причины, обусло-

вившие неизменность Конституции РФ на первом этапе, а затем переход от одного этапа к другому.

Думается, что причины стабильности Конституции РФ в первые годы ее принятия тесно связаны с самой сущностью конституции, которая, как известно, представляет собой не что иное, как строго кодифицированный акт, обладающий высшими юридическими качествами. В связи с этим можно утверждать, что принятие конституции влечет за собой последствия, сходные по своему характеру с эффектами от принятия любого кодекса.

Такие эффекты были проанализированы французским ученым Р. Кабриаком. Для целей настоящего исследования наибольший интерес представляет выявленный автором эффект кристаллизации. Р. Кабриак характеризует эффект кристаллизации как «дающую чувство уверенности паузу в развитии права» [9, с. 158], отмечая, что «годы, следующие за принятием какого-либо кодекса, небогаты на реформы, как будто кодификация опустошает всю законодательную энергию» [9, с. 154]. Думается, что данные замечания актуальны и по отношению к Конституции РФ 1993 г. Ее принятие должно было повлечь за собой определенный период неизменности («кристаллизации») введенных в действие законодательных норм, а особый характер Конституции РФ как основополагающего акта и строго регламентированная процедура внесения в нее изменений только усилили действие данного эффекта по отношению к Конституции РФ в первые полтора десятилетия после ее принятия.

Вместе с тем необходимо учитывать, что изменчивость является неотъемлемым свойством Конституции РФ. Уже сам факт существования главы 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» свидетельствует о том, что Конституция РФ 1993 г. отнюдь не была задумана как документ с окончательно и бесповоротно определенным содержанием.

Изменения российского конституционного законодательства были обусловлены рядом причин, которые проявлялись все более явно по мере ослабления эффекта «кристаллизации». Особо следует отметить роль науки конституционного права, в рамках которой стал возможным теоретический анализ степени необходимости и потенциальных последствий изменения Конституции РФ. В специальной литературе можно встретить прямые указания на то, что Основной Закон нуждается в совершенствовании, в том числе и путем

принятия конституционных поправок [2, с. 12]. Следует согласиться с мнением В. В. Киреева, который отметил, что проблема проведения конституционной реформы в отечественной науке конституционного права стала одной из наиболее острых и дискуссионных [10, с. 4].

Думается, что отмеченная актуальность и дискуссионность вопроса о необходимости конституционных преобразований во многом связана с трудностью и уникальностью вызовов, стоящих перед Российской Федерацией и россиянами: никогда прежде в истории российской государственности не ставилась задача форсированного развития по пути построения демократического правового государства с рыночной экономикой. Как заметил третий Президент Российской Федерации Д. А. Медведев, «сегодня впервые в нашей истории у нас есть шанс доказать самим себе и всему миру, что Россия может развиваться по демократическому пути» [15]. Обратной стороной данного положения является то, что демократии в том виде, в каком ее привыкли понимать граждане ряда западных стран, в России, по существу, никогда не было [4, с. 145]. Это означает, что демократические преобразования, начавшиеся в России в конце XX в., предполагали частичное переосмысление традиционных представлений о государственном устройстве, укоренившихся в общественном сознании россиян.

Для достижения такого переосмысления требовался определенный социальный стимул: в сознании людей должна была быть осязаемая цель, ради достижения которой предстояло начать трансформацию привычного жизненного уклада. Как справедливо отмечается в литературе, «любые социальные реформы, которые начинает государство и на которые соглашается общество, имеют своей политической целью изменение, переустройство общественных условий, институтов и отношений с целью улучшения качества жизни граждан» [12, с. 28]. С введением в действие Конституции РФ 1993 г. Российская Федерация приняла на себя обязательство следовать конституционно закрепленным принципам взаимодействия человека, общества и государства [1, с. 3]. Верность указанным принципам, как это следует из преамбулы Конституции РФ, призвана обеспечить благополучие и процветание России. Именно в стремлении к достижению данной цели (благополучие и процветание) видится тот социальный стимул, который должен был способство-

вать базирующимся на Конституции РФ преобразованиям во всех сферах жизни российского общества. Указанная цель, приближению к которой в конечном счете призваны способствовать нормативные положения Конституции РФ, гармонирует с собственными интересами граждан. Думается, что прав О. П. Сауляк, который заметил, что каждый из субъектов права имеет собственную заинтересованность в том правовом порядке, который, по его мнению, наиболее эффективен и согласуется с его чувствами, ожиданиями, интересами и потребностями [25, с. 5].

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Поэтому для понимания закономерностей, которые обусловили существование двух указанных (статического и динамического) этапов реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ 1993 г. и переход от первого этапа ко второму, важное значение имеют процессы, протекающие в общественном сознании. «С принятием Конституции России в 1993 году связывались надежды на то, что она сможет положить конец «смутному времени» постсоветской России», — обоснованно отмечает О. С. Смородина [27, с. 50]. Действительно, в 90-х годах XX в. населению нашей страны пришлось столкнуться с ситуацией, при которой «результаты реформ существенно отличаются от заявленных реформаторами целей, несмотря на то, что они были достигнуты ценой экономических потрясений, напряженных усилий и личных трагедий многих россиян» [4, с. 143].

Изложенное подводит к актуальному для науки конституционного права вопросу: если практическая реализация реформ, проводимых под эгидой демократизации, связана с серьезными социально-экономическими потрясениями («смутным временем»), означает ли это, что сама идея построения демократии по западному образцу в России оказалась дискредитированной? Исключительное значение данного вопроса связано с тем, что конституционная модернизация в России в 90-х годах XX в. проводилась по пути догоняющего развития: ряд норм и принципов Конституции РФ не были выработаны с помощью внутреннего органического конституционно-правового развития, вместо этого они были заимствованы из различных конституций западных государств [5, с. 23; 6, с. 43; 16, с. 73]. В зависимости от того, какой будет





господствующая в обществе позиция по вопросу о том, насколько успешно западные либерально-демократические ценности могут быть адаптированы на почве российской государственности, в конечном счете должна решаться и судьба ряда заимствованных норм, которые содержатся в Конституции РФ 1993 г.

Думается, что именно стремление найти оптимальный баланс между эффективным использованием апробированных за рубежом решений в сфере государственного строительства и опорой на ценностные ориентации российского общества следует рассматривать как один из важнейших факторов стабильности и изменчивости Конституции РФ. Влиянием данного фактора, как представляется, в значительной степени объясняется существование статического и динамического этапов реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ 1993 г.

В обоснование изложенного выше тезиса можно указать следующее. По справедливому замечанию Н. И. Грачева, Конституция РФ 1993 г. сочетает в себе «радикальный либерализм основополагающих принципов» и «русский архетип сильной единоличной власти главы государства, к компетенции которого относится принятие всех ключевых политических и кадровых решений, что позволяет президенту в необходимых случаях мобилизовать весь государственный ресурс» [6, с. 45]. Именно в объединении двух указанных элементов видится потенциал для стабильности Конституции РФ. Подобное сочетание свидетельствует о том, что составители Конституции РФ отнюдь не ограничились копированием западных образцов: следование мировым стандартам конституционного строительства в ряде принципиальных положений (вплоть до признания в ст. 15 Конституции РФ общепризнанных принципов и норм права частью правовой системы Российской Федерации) дополняется установлением обширных полномочий главы государства в соответствии с традициями российской государственности. Как обоснованно отмечает А. Н. Медушевский, закрепление широкого спектра прав и свобод человека и гражданина дополняется в Конституции РФ политической надстройкой сильной президентской власти, «прямых аналогов которой в современном мире нет» [16, с. 73].

Сильная президентская власть находит положительный отклик в общественном сознании россиян. Как отмечается в литературе, «стабильность и безопасность

страны издавна связывается русским человеком с сильным и властным вождем» [13, с. 51]. Боязнь социальной нестабильности, а также надежда на «сильного лидера, который наведет порядок в стране, вызвало желание сильной президентской власти у россиян» [13, с. 49—50].

Как представляется, указанные обстоятельства позволяют сделать вывод, что в Российской Федерации на главе государства лежит особая ответственность, в том числе и в сфере обеспечения стабильности и развития Конституции РФ. С одной стороны, высокий уровень доверия населения к Президенту РФ позволяет ему беспрепятственно реализовывать свое право на выдвижение предложений о поправках к Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ), что, как было показано выше, подтверждается практикой российского конституционного строительства. С другой стороны, история российской государственности свидетельствует о том, что такие обстоятельства, как непоследовательность и противоречивость реформ, отсутствие четкого плана и неинформированность высших лиц государства способны стать одной из причин серьезных социальных потрясений вплоть до распада государства, что, в свою очередь, не может не повлечь за собой нестабильности конституционного законодательства.

Думается, что приведенное историческое наблюдение не является случайным фактом, а согласуется с более общей социологической закономерностью, которая состоит в том, идеальный образ власти, в котором заложены ожидания населения по отношению к власти, «довлечет» над реальной властью... прокладывая дорогу социокультурным и политическим преобразованиям» [24, с. 142]. Из данного положения следует два важных вывода. Во-первых, применительно к исторически сложившемуся в России порядку управления государством указанное означает, что верховный правитель должен суметь сосредоточить власть в своих руках, чтобы соответствовать традиционному образу власти [24, с. 143]. Во-вторых, из положения о направляющем характере идеального образа власти по отношению к реальной власти следует, что содержание мер государственного управления должно быть ограничено определенными рамками, должно соответствовать социальному запросу. Неслучайно Д. А. Кулагин предлагает понимать под критериями эффективности публичной власти «признаки, грани, стороны проявления вовне и характеристики

конституционно-правового механизма осуществления публичной власти, посредством анализа которых можно определять степень достижения им социально значимых целей, его соответствие потребностям и интересам общества» [11, с. 20]. В конечном счете только в том случае, если публичная власть считается с интересами и потребностями общества, можно говорить об эффективности власти, о реализации конституционного положения, в соответствии с которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3 Конституции РФ).

В этом контексте необходимо отметить, что исключительно сильная президентская власть в Российской Федерации все же имеет естественный ограничитель, проистекающий из идеального образа власти населения: последнее посредством принятия на референдуме Конституции РФ наделило главу государства обширными полномочиями с условием о том, что Президент РФ будет эффективно защищать интересы населения, будучи гарантом прав и свобод человека и гражданина (п. 2 ст. 80 Конституции РФ). Поэтому следует согласиться с мнением А. Н. Медушевского, который указывает, что Конституция РФ «реализует синтез западных правовых форм и национального политического содержания», «связывает сильную президентскую власть задачами демократизации и модернизации страны» [16, с. 74].

Все вышеуказанное позволяет сделать вывод о том, что статический период реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ 1993 г. был фактически неизбежным, поскольку за принятием любого кодифицированного акта закономерно следует период его неизменности — эффект кристаллизации. Особый характер Конституции РФ как основополагающего акта и строго регламентированная процедура

внесения в нее изменений только усилили действие данного эффекта по отношению к Конституции РФ в первые полтора десятилетия после ее принятия. Кроме того, в соответствии с исторически сложившимся в России порядком управления государством верховный правитель должен суметь сосредоточить власть в своих руках, чтобы соответствовать традиционному образу власти населения, а это означает, что после принятия Конституции РФ 1993 г. необходимо было обеспечить ее стабильность, чтобы сформировать условия для самосохранения созданной конфигурации системы государственного управления, предполагающей существование сильной президентской власти. После того как данная задача была решена и Президентом РФ была выстроена вертикаль власти, созрели условия для перехода к динамическому этапу реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ 1993 г. В рамках указанного этапа Президент РФ выдвинул ряд инициатив, предполагающих принятие поправок к Конституции РФ. Ключевую роль Президент РФ сыграл и при образовании в составе России в 2014 г. двух новых субъектов Федерации (Республики Крым и города федерального значения Севастополя) [14, с. 5]. Тем самым Президент РФ действует в согласии с утвердившейся в России конфигурацией власти, реализуя лежащую на нем особую ответственность, которая в соответствии с идеальным образом власти населения предполагает в ряде случаев единоличное принятие ключевых решений государственной важности.

Таким образом, конституционные поправки и изменения обусловлены динамикой социально-политических процессов. Они отражают содержательную сторону конституционных реформ в Российской Федерации и содержат богатый материал для развития теории и практики конституционного развития нашей страны.

References

1. Agadzhanov, A. A. *Yuridicheskaya otvetstvennost' gosudarstva kak garantiya zakonnosti: problemy teorii i praktiki v Rossiiskoi Federatsii* : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Legal Responsibility of a State as a Guarantee of Legitimacy: Problems of Theory and Practice in the Russian Federation: Synopsis of Thesis of Cand. Sc. Law] / A. A. Agadzhanov. — Chelyabinsk, 2006.
2. Anichkin, E. S. «Preobrazovanie» Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii i razvitiye konstitutsionnogo zakonodatel'stva v kontse 20 — nachale 21 vv. : avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk ['Reformation' of the Constitution of the Russian Federation and the Development of the Constitutional Legislation in the End of the 20th Century — the Beginning of the 21st Century: Synopsis of Thesis of PhD Law] / E. S. Anichkin. — Tyumen, 2010.



3. Bondar', N. S. Sotsioistoricheskiy dinamizm Konstitutsii — bez perepisivaniya konstitutsionnogo teksta [Social and Historical Dynamism of the Constitution without the Rewriting of the Constitutional Text] / N. S. Bondar' // *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*. — 2014. — No. 2.
4. Bruner, M. L. Demokraticheskie rynochnye reformy v Rossii [Democratic Market Reforms in Russia] / M. L. Bruner, D. S. Evstaf'ev, U. Koil // *Vestnik Sankt-Petersburgskogo universiteta*. — Ser. 6. — 2001. — No. 1.
5. Vitale, A. Rossiiskaya gosudarstvennost' v sravnitel'noi perspektive: russkaya traditsiya i zapadnaya model' gosudarstvennogo ustroystva [Russian Nationhood in Comparative Perspectives: Russian Tradition and Foreign Model of the State Structure] / A. Vitale // *Noveishaya istoriya Rossii*. — 2013. — No. 3.
6. Grachev, N. I. Konstitutsiya 1993 goda i perspektivy razvitiya rossiiskogo konstitutsionalizma [Constitution of 1993 and the Perspectives of the Development of Russian Constitutionalism] / N. I. Grachev // *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 5. Yurisprudentsiya*. — 2013. — No. 4 (21).
7. Dzidzoev, R. M. K voprosu ob institute konstitutsionnykh popravok i peresmotra Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [To the Question of the Institute of Constitutional Amendments and Revision of the Constitution of the Russian Federation] / R. M. Dzidzoev, A. A. Kizim // *Obshchestvo i pravo*. — 2010. — No. 1.
8. Evdokimov, V. B. Nekotorye problemy vneseniya popravok v Konstitutsiyu Rossiiskoi Federatsii (teoriya i praktika) [Certain Problems of Amending the Constitution of the Russian Federation (Theory and Practice)] / V. B. Evdokimov, T. A. Tukhvatullin // *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. — 2014. — No. 4. — p. 15—16.
9. Kabriyak, R. Kodifikatsii [Codifications] / R. Kabriyak. — Moscow: Statut Publ., 2007.
10. Kireev, V. V. Teoreticheskie problemy reformirovaniya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii : avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk [Theoretical Problems of Reforming the Constitution of the Russian Federation: Synopsis of Thesis of PhD Law] / V. V. Kireev. — Chelyabinsk, 2010.
11. Kulagin, D. A. Kriterii otsenki effektivnosti konstitutsionno-pravovogo mekhanizma osushchestvleniya publichnoi vlasti [Criteria of Evaluation of effectiveness of the Constitutional and Legal Mechanism of Performing Public Authority] / D. A. Kulagin // *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. — Ser. 9. Pravo. — 2012. — No. 27 (281).
12. Levashov, V. K. Moral'no-politicheskaya konsolidatsiya rossiiskogo obshchestva v usloviyakh neoliberal'nykh transformatsii [Moral and Political Consolidation of the Russian Society in Conditions of Neoliberal Transformation] / V. K. Levashov // *Sotsis: sotsiologicheskie issledovaniya*. — 2004. — No. 7 (243).
13. Lissauskene, M. V. Politicheskie orientatsii sibiryakov [Political Orientations of the Siberians] / M. V. Lissauskene // *Sotsis: sotsiologicheskie issledovaniya*. — 1993. — No. 10.
14. Luk'yanov, F. Etazhom vyshe [One Floor Higher] / F. Luk'yanov // *Rossiya v global'noi politike*. — 2014. — No. 2.
15. Medvedev, D. A. Rossiya, vpered! [Go, Russia!] / D. A. Medvedev. — URL: <http://www.kremlin.ru/news/5413>. (Date of access: 10.03.2015).
16. Medushevskii, A. N. Rossiiskaya Konstitutsiya v mirovom politicheskom protsesse: k desyatiletiyu Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii 1993 goda [Russian Constitution in the World Economic Process: To the 10th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation of 1993] / A. N. Medushevskii // *Mir Rossii*. — 2003. — No. 3.
17. Plenary session of St. Petersburg International Economic Forum as of June 21, 2013. — URL: <http://news.kremlin.ru/news/18383/print> (Date of access: 10.03.2015).
18. President's message to the Federal Assembly as of December 12, 2013 // *Ros. gaz.* — 2013. — December 13. (In Russ.)
19. On the change of the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma: Federal constitutional law of the Russian Federation as of 30.12.2008 No. 6-FKZ // *Ros. gaz.* — 2008. — December 31. (In Russ.)
20. On supervisory powers of the State Duma in respect of the Government of the Russian Federation: Federal constitutional law of the Russian Federation as of 30.12.2008 No. 7-FKZ // *Ros. gaz.* — 2008. — December 31. (In Russ.)
21. On procedures of adoption and entry into legal force of the amendments to the Constitution of the Russian Federation: Federal law as of March 4, 1998 No.33-FZ // *Ros. gaz.* — 1998. — March 10. (In Russ.)
22. On acceptance of the Republic of Crimea to the Russian Federation and the establishment of the new constituent units in the Russian Federation — the Republic of Crimea and the city of federal importance Sevastopol: Federal constitutional law // *Ros. gaz.* — 2014. — March 24. (In Russ.)
23. On Federal Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: Federal constitutional law of the Russian Federation as of 21.07.2014 No. 11-FKZ // *Ros. gaz.* — 2014. — July 23. (In Russ.)
24. Romanovich, N. A. Kontseptsiya edinovlastiya v obshchestvennom soznanii (tradsitsii, sotsiokul'turnye osnovaniya) [Concept of Monocracy in Social Consciousness

(Traditions, Social and Cultural Grounds)] / N. A. Romanovich // *Sotsis: sotsiologicheskie issledovaniya*. — 2010. — No. 10.

25. Rechitskii, V. V. Prostye tsennosti konstitutsionalizma: svoboda, rynok i sotsial'naya dinamika [Simple Values of Constitutionalism: Freedom, Market, and Social Dynamics] / V. V. Rechitskii // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2011. — No. 2.

26. Saulyak, O. P. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii i ukreplenie pravoporyadka [Constitution of the Russian Federation and the Consolidation of Public Order] / O. P. Saulyak // *Rossiiskii sud'ya*. — 2006. — No. 3.

27. Smorodina, O. S. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya Konstitutsii 1993 goda [Modern State and Perspectives of the Development of the Constitution of 1993] / O. S. Smorodina // *Problemy prava*. — 2013. — No. 4.

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

ALEKSEYEV Anton Nikolaevich, PhD student of the Department of Constitutional and Municipal Law, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk). E-mail: Alekseev_csu@mail.ru

For citation: **A. N. Alekseyev** Dynamics of Implementation of Constitutional Ideas of Stability and Variability of the Constitution of the Russian Federation at the Turn of 20-21 Centuries.

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 22–29.

А. Т. Карасев, А. В. Елькина, Е. В. Елфимова

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАВОВОГО СТАТУСА МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. T. Karasev, A. V. Elkina, E. V. Elfimova

THEORETICAL ASPECTS OF THE CHARACTERISTICS OF THE LEGAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье вопрос правового статуса местной администрации рассматривается на основе общетеоретических подходов к категории «правовой статус». Отмечается, что основу любого правового статуса субъекта составляет его конституционно-правовой статус, объединяющий все элементы правового статуса в единую систему. На основе анализа имеющихся в литературе подходов к структуре правового статуса применительно к местной администрации авторами в структуре ее правового статуса выделяются и рассматриваются в работе такие элементы, как: компетенция, гарантии деятельности и ответственность, при этом компетенция раскрывается через такие категории, как полномочия и предметы ведения.

Ключевые слова: правовой статус, конституционно-правовой статус, компетенция, полномочия, предметы ведения, гарантии, ответственность.

The article questions the legal status of the local administration on the basis of general theoretical approaches to the category of legal status. It is noted that the basis of any legal status of the subject is its constitutional and legal status which brings together all the elements of the legal status of a single system. Based on an analysis of available approaches to the structure of the legal status in relation to local authorities the authors consider the structure of legal status in such items as competence, responsibility and guarantee operations; given that, competence is revealed through such categories as proxies and objects of reference.

Keywords: legal status, constitutional and legal status, competence, powers, objects of reference, guarantee, responsibility.

30

Конституция,
государство и общество



В теории права «статус субъекта права» как более общая правовая категория обычно рассматривается как совокупность, система, комплекс основных прав и обязанностей, принадлежащих субъекту права, установленных нормами объективного права независимо от участия субъекта в конкретных правоотношениях [17, с. 109]. Как подчеркивает Н. А. Богданова, наиболее широкая характеристика субъекта правоотношений заключена в понятии его правового статуса. Его основу чаще всего составляют конституционно-правовые нормы, функциональные и наиболее значимые положения, которые формализуются в конституционном и конституционно-правовом статусах как

составных частях структуры правового статуса [3, с. 85].

Стоит отметить особенность конституционно-правового статуса по сравнению с другими отраслевыми статусами. Б. П. Елисеев сравнивает соотношение между конституционным статусом и правовым с соотношением Конституции, как Основного Закона, с законодательством, развивающим и конкретизирующим конституционные нормы и положения [11, с. 20].

В литературе отмечается, что конституционно-правовой статус определяется, во-первых, как нормативно-конституционный статус, содержание которого складывается из

конституционно-правовых норм, включающих нормы Конституции и других нормативных актов — источников конституционного права. Во-вторых, как фактический конституционно-правовой статус, т. е. реальное положение субъекта конституционно-правовых отношений в связи с применением норм конституционного права в конкретных социально-политических условиях. В-третьих, применительно к науке конституционного права — как теоретическая конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретические представления и реальную практику реализации правовых установлений [2, с. 3].

Конституционно-правовой статус выполняет некую роль, благодаря которой составляющие статус элементы, характеризующие тот или иной орган, объединяются в единую систему. Применение системного подхода к познанию правовых явлений имеет важное значение, поскольку позволяет раскрыть внутреннее единство целого, взаимосвязь и взаимодействие частей, его составляющих [15, с. 274]. Нельзя не учитывать и функциональные связи между элементами структуры конституционно-правового статуса, которые проявляются в процессе функционирования его структурных элементов.

Юридическая литература по вопросу о структуре статуса сформировала, как отмечает В. В. Невинский, три основных подхода [25]. Одни включают в конституционно-правовой статус только права, свободы, обязанности и законные интересы [7, с. 29]. Другие выделяют такие элементы, как гражданство, правосубъектность, принципы, конституционные права, свободы, обязанности, юридические гарантии [8; с. 31—38]. Третьи утверждают, что в статусе следует выделить только два элемента — права и обязанности, а все остальное — либо предпосылки правового статуса, либо «послестатусные» [22, с. 191] элементы. Н. А. Богданова в своей докторской диссертации в структуре конституционно-правового статуса субъектов выделяет четыре элемента: 1) место субъектов в обществе и государстве, его социально-политическая роль и назначение; 2) общая правоспособность; 3) права и обязанности или компетенция и ответственность; 4) гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъекта конституционного права [3, с. 95—100].

Полагаем, что в совокупность статусных элементов должна быть включена и ответственность носителей соответствующего статуса, поэтому согласимся с мнени-

ями Н. А. Богдановой, О. А. Кожевникова, которые рассматривают ответственность как составную часть статуса, а также А. А. Мишиным и Б. А. Страшуном, которые ответственность также называют основным элементом конституционно-правового статуса [24, с. 358]. Данную позицию отстаивает и А. Т. Карасев [14, с. 58].

С учетом этого предлагается в правовом статусе местной администрации выделить следующие элементы, характеризующие ее правовой статус: *компетенцию, гарантии деятельности и ответственность*.

Понятие «компетенция» от латинского «competere» означает — добиваться, соответствовать, подходить. В настоящее время юридические словари определяют компетенцию как совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций [31].

На сегодняшний день отсутствует законодательное определение понятия «компетенция», однако Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [29] содержал указанное понятие применительно к органу государственной власти. Он определял компетенцию как совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 2).

В Конституции Российской Федерации термины «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» употребляются и в отношении Российской Федерации, и субъектов Российской Федерации, и в отношении органов государственной власти.

В научной литературе понятия «предмет ведения» и «компетенция» используются часто как равнозначные применительно к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, к конкретным органам государственной власти [16, с. 214; 21, с. 73], местному самоуправлению [19, с. 138].

Все же большинство ученых определяют содержание компетенции посредством двух составляющих — полномочия и предметы ведения.





Полномочия складываются из двух элементов — это права и обязанности. Толковый словарь русского языка определяет полномочия как «официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел» [28, с. 554]. Подходы к определению полномочий в юридической литературе весьма разнообразны.

С. А. Авакьян уточняет, что «полномочия определяются как права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом» [18, с. 429]. Соответственно, полномочия в первую очередь соотносятся с деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц. По мнению И. В. Выдриной, полномочия (права и обязанности) муниципальных органов означают принадлежащие им права на совершение определенного вида властных действий. Для публичной сферы это еще и обязанность муниципальной власти [9, с. 185]. «Полномочия по решению вопросов местного значения — это своеобразная правообязанность», — пишет И. В. Захаров. С одной стороны, у органов местного самоуправления есть право решать вопросы местного значения, а с другой — не решать эти вопросы муниципальная власть не может» [13, с. 92].

Компетенция местной администрации включает: 1) собственные полномочия; 2) делегированные; 3) иные, которые не закреплены за государственными органами и не переданы органам местного самоуправления иных муниципальных образований.

1 группа: Собственные полномочия по вопросам местного значения, закрепленные в ст. 17 Закона. Полномочия по вопросам местного значения также закрепляются в федеральных законах по конкретным сферам управления, например, в Жилищном кодексе Российской Федерации, Налоговом кодексе Российской Федерации, Земельном кодексе Российской Федерации. Названные полномочия должны определяться объемом содержания вопросов местного значения. Как справедливо отмечает В. И. Васильев, «перечень полномочий муниципалитетов по решению вопросов местного значения, содержащийся в ст. 17 Закона № 131-ФЗ, открыт. Но он сосуществует с закрытым перечнем самих вопросов местного значения. Смысл такой правовой конструкции в том, что полномочия органов местного самоуправления, устанавливаемые

другими законами, должны укладываться в рамки вопросов местного значения, закрепляемых в Законе № 131-ФЗ» [6, с. 144—165].

Соответствующими правами и обязанностями администрация наделяется в рамках приобретаемого правового статуса. Права и обязанности администрации характеризуют пределы ее возможностей в той или иной сфере муниципальных отношений.

Местная администрация *обладает правом принятия правовых актов* [27]. В соответствии с законом, местная администрация возглавляется на принципах единоначалия ее главой, что и определяет внутреннюю иерархию правовых актов данного органа. Во главе этой иерархии находятся постановления и распоряжения по вопросам местного значения, отнесенные к компетенции главы местной администрации. Согласно п. 6 ст. 43 Закона № 131-ФЗ глава местной администрации издает постановления от имени местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Таким образом, вся компетенция местной администрации, предусмотренная уставами муниципальных образований, реализуется в правовых актах местной администрации.

В настоящее время местная администрация во многих случаях не может рассматриваться как орган местного самоуправления, так как решения принимаются не самой администрацией, а должностным лицом, который и осуществляет функции местной исполнительной власти. Администрация же при этом, по сути, является аппаратом управления, обеспечивающим исполнение полномочий этого должностного лица. Полагая, администрация должна обладать самостоятельным правом принятия собственных правовых актов, а глава подписывает их как руководитель данного органа. Поэтому данные акты должны именоваться актами местной администрации, а не главы местной администрации.

2 группа — это государственные полномочия, осуществляемые на уровне местного самоуправления. Ст. 132 Конституции РФ закрепляет положение, согласно которому органы местного само-

управления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Наделение местной администрации отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Отдельными государственными полномочиями могут наделяться местные администрации муниципальных районов и городских округов.

Как указывает В. И. Васильев, «...под государственным воздействием могут оказаться опорные звенья системы местного самоуправления и, следовательно, вся система местного самоуправления как таковая. В этой связи приобретает актуальность проблема загрузки органов местного самоуправления государственными делами» [6, с. 165].

Наделение должно сопровождаться передачей соответствующих финансовых средств, необходимых для осуществления этих полномочий. Закон № 131-ФЗ предписывает, что финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет субвенций, предоставляемых из соответствующих бюджетов (ч. 5 ст. 19).

Реализация этих полномочий, ввиду их значимости, происходит в особом юридическом режиме, так как государство оставляет за собой контроль за их исполнением, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (ст. 21).

Децентрализация полномочий, связанная с передачей отдельных функций органов государственной власти исполнительно-распорядительному органу местного самоуправления, должна рассматриваться не как простое закрепление за уровнем власти определенных дел, а как процесс, связанный с установлением определенного баланса всей системы публичной власти.

Процесс наделения местных администраций отдельными государственными полномочиями должен соответствовать требованиям, содержащимся в Законе № 131-ФЗ.

3 группа — полномочия для решения вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из компетенции органов местного самоуправления федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Что касается предметов ведения, то вопрос их содержания является дискуссионным в правовой науке. Так, О. Е. Ку-

тафин и В. И. Фадеев включали в предметы ведения муниципальных образований «круг определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно» [20, с. 470]. Авторы к предметам ведения относили также вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [20, с. 472].

Довольно подробно содержание предметов ведения муниципального образования раскрыто Т. М. Бялкиной, которая под предметами ведения понимает «сферы (области) общественных отношений, которые в соответствии с законодательством отнесены к компетенции муниципальных образований, в рамках которых субъекты местного самоуправления данных муниципальных образований могут принимать определенные решения, совершать иные юридически значимые действия» [5, с. 87].

Основное содержание предметов ведения муниципальных образований составляют вопросы местного значения, определенные в Законе № 131-ФЗ как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Нельзя не согласиться с мнением И. В. Захарова [13, с. 88], что в широком смысле любую проблему, с которой сталкивается население муниципального образования, можно отнести к вопросам местного значения. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Закона № 131-ФЗ в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова» вопросы местного значения





названы основными жизненными потребностями.

Не менее важным элементом правового статуса местной администрации являются гарантии ее деятельности. Вступая в правоотношения, местная администрация наделяется соответствующими полномочиями, реализация которых позволяет ей быть активным участником государственно-властных отношений. Беспрепятственное и эффективное осуществление местной администрацией своих прав и обязанностей обеспечивается соответствующими гарантиями, которые выступают важнейшим условием реализации полномочий местной администрации. Гарантии создают атмосферу независимости и защищенности местной администрации от возможного произвола со стороны представительной и судебной власти [23, с. 306]. Четкое закрепление прав и обязанностей местной администрации входит в качестве базового компонента в общее содержание ее правового статуса, способствуя реализации полномочий и возможностей местной администрации по осуществлению исполнительно-распорядительных функций.

В широком понимании гарантии — это система условий, средств и способов, обеспечивающих всем и каждому равные правовые возможности для реализации своих прав [30, с. 504]. Некоторые авторы делят гарантии на две большие группы: общие и специальные [14, с. 129—134]. С помощью общих гарантий, отмечают они, обеспечиваются социальные, экономические и политические условия работы. Специальные гарантии закрепляются в законах и благоприятствуют реализации принадлежащих субъекту прав и свобод в процессе осуществления властных полномочий. Ряд ученых гарантии подразделяют на правовые, то есть такие условия, которые закреплены конституционно-правовыми нормами (например, ст. 1—3, 7—10, 13), и неправовые — это социально-психологические и духовно-нравственные устои [26, с. 316, 319], которые сложно отнести к гарантиям именно местной администрации, так как они в целом присущи всему обществу.

С точки зрения практики, гарантии должны представлять условия беспрепятственного и действенного осуществления полномочий. Так, экономическими гарантиями деятельности местной администрации выступают: 1) передача необходимых материальных и финансовых ресурсов в полном объеме при на-

делении местной администрации отдельными государственными полномочиями; 2) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти. К политическим гарантиям можно отнести: 1) наличие у местной администрации определенных вопросов местного значения; 2) публичный характер власти; 3) наличие соответствующего режима, предполагающего: самостоятельность местной администрации и самоуправление в пределах своих полномочий. Правовыми гарантиями являются: 1) наличие соответствующих правовых актов; 2) право на судебную защиту; 3) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ); 4) наличие собственной компетенции; 5) обязательность создания местной администрации на территории муниципального образования. Можно выделить так называемые организационные гарантии, которые связывают с обязанностями государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц этих органов по созданию необходимых условий для успешного осуществления своих полномочий [1, с. 218].

Каждая группа гарантий обеспечивает достижение общей цели: создание условий для беспрепятственного и эффективного осуществления деятельности местной администрации, при этом они выполняют особые функции по охране, защите и восстановлению нарушенных прав и их реализации.

Значимым элементом в статусе местной администрации выступает ее ответственность, которая в структуре ее правового статуса определяется с учетом ее функционального предназначения и соответственно задач по защите основных прав и свобод человека и гражданина на местах.

Одной из главных задач данной ответственности является предотвращение и устранение отношений, возникающих вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения администрацией своих конституционно-правовых статусных обязанностей. Метод охранительного конституционно-правового регулирования выражается в угрозе привлечения или в самом привлечении к конституционно-правовой ответственности соответственно потенциального или действительного субъекта конституционного правонарушения. Конституционно-правовая ответственность, таким образом, выступает в качестве специфического социально-

правового инструмента, с помощью которого уравниваются интересы государства, общества и местных органов власти, обеспечиваются конституционный порядок и поведенческая дисциплина. Метод не сводится лишь к применению негативно-ретроспективной конституционно-правовой ответственности и наказания; конституционно-правовое охранительное регулирование в совершенно определенной мере позитивно воздействует на деятельность администрации [14, с. 233].

В этой связи конституционно-правовая ответственность как совокупный метод конституционно-правового охранительного регулирования заключается в себе два аспекта воздействия — это позитивно-проспективный и негативно-ретроспективный. В правовой науке вопрос сочетания проспективного и ретроспективного аспектов юридической ответственности в целом и, в частности, конституционно правовой ответственности администрации является весьма дискуссионным [14, с. 237].

Необходимо отметить, что законодатель не рассматривает ответственность самой местной администрации, упоминая лишь ее главу. Рассмотреть ответственность данного органа можно лишь через общие нормы. Так, законодатель выделяет ответственность: перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Применительно к местной администрации можно выделить ответственность перед государством, которая заключается:

а) в отрешении от должности главы местной администрации, предусмотренной ст. 74 ФЗ № 131.

Местная администрация наряду с главой администрации осуществляет деятельность, которая направлена на обеспечение нормальной жизнедеятельности населения муниципального образования, поэтому администрация должна обладать как правом принятия собственных правовых актов, так и на нее должна быть возложена обязанность нести ответственность за принятые решения. В связи с чем предлагается внести изменения в название статьи 74 Закона № 131-ФЗ «Ответственность главы муниципального образования и местной администрации перед государством», предусмотрев основания ответственности и меры;

б) временное государственное управление, предусмотренное ст. 75 Закона № 131-ФЗ, если в случае действий (бездействия), решений органов местного

самоуправления возникла просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации [4], превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований, или если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом;

в) ответственность перед физическими и юридическими лицами.

Специфика ответственности органов местного самоуправления заключается в том, что она является комплексной, т. е. включает в себя охранительные нормы различной отраслевой принадлежности, поэтому основаниями привлечения к ответственности могут быть не только муниципальные правонарушения, но и преступления, административные правонарушения, конституционно-правовые деликты, материальные проступки и гражданские правонарушения [12, с. 232].

Одним из видов неблагоприятных последствий для местной администрации может быть признание судом недействующими или недействительными их решений и обязанность возместить ущерб, причиненный ими. Ответственность местной администрации может наступать и в результате невыполнения с ее стороны условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами (например, при осуществлении прав собственника в отношении муниципального имущества). Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) администрации, в том числе в результате издания не соответствующего закону акта, возмещается за счет казны муниципального образования согласно ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации [10].



Вред, причиненный местной администрацией, подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. В этом случае согласно ст. 1071 ГК РФ от имени муниципального образования, как правило, выступают соответствующие финансовые органы.

Применение любых санкций имеет своей целью недопущение нарушения Конституции Российской Федерации, законов и других нормативных правовых

актов со стороны местной администрации, обеспечение ее конституционно-правовых статусных обязанностей.

Только в полной мере использование всех рассмотренных выше элементов, их эффективная реализация позволят сделать деятельность местной администрации качественной и полноценной в интересах прежде всего населения соответствующего муниципального образования.

References

1. Avak'yan, S. A. Deputat: status i deyatel'nost' [Deputies: Status and Activities]/ S. A. Avak'yan. — Moscow, 1991.
2. Bogdanova N. A. Kategoriya statusa v konstitutsionnom prave [Category of Status in Constitutional Law]/ N. A. Bogdanova // *Vestnik MGU. — Seriya 11. Pravo.* — 1998. — No. 3.
3. Bogdanova, N. A. Sistema nauki konstitutsionnogo prava : dis. ... d-ra. yurid. nauk [System of the Science of Constitutional Law: Thesis of PhD Law]/ N. A. Bogdanova. — Moscow, 2001.
4. Budgetary Code of the Russian Federation: Federal law as of 31.07.1998 No. 145-FZ // *SZ RF.* — 1998. — No. 31. — Art. 3823. (In Russ.)
5. Byalkina, T. M. Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya [Competency of Local Government: Problems of Theory and Legal Regulation] / T. M. Byalkina. — Voronezh, 2006.
6. Vasil'ev, V. I. Zakonodatel'naya osnova munitsipal'noi reformy [Legal Framework of Municipal Reforms]/ V. I. Vasil'ev. — Moscow, 2005.
7. Vitruk, N. V. Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti [General Theory of Legal Status of a Person] / N. V. Vitruk. — Moscow, 2008.
8. Voevodin, L. D. Yuridicheskii status lichnosti v Rossii [Legal Status of a Person in Russia] / L. D. Voevodin. — Moscow, 1997.
9. Vydrin I. V. Munitsipal'noe pravo Rossii [Municipal Law in Russia]/ I. V. Vydrin. — Moscow, 2004.
10. Civil Code of the Russian Federation: Federal law. — Part 3 // *SZ RF.* — 1996. — No. 5. — Art. 410 (In Russ.)
11. Eliseev, B. P. Sistema organov gosudarstvennoi vlasti v sovremennoi Rossii [System of Bodies of State Power in Modern Russia]/ B. P. Eliseev. — Moscow, 1997.
12. Zabolotskikh, E. M. Otvetstvennost' dolzhnostnykh lits i organov mestnogo samoupravleniya: nauch.-prakt. posobie [Responsibility of Official Bodies of Local Government: Scientific and Practical Reference]/ E. M. Zabolotskikh. — Moscow: Prospekt Publ., 2011.
13. Zakharov I. V. Institut voprosov mestnogo znacheniya: problemy teorii i praktiki [Institute of Issues of Local Importance: Problems of Theory and Practice] / I. V. Zakharov // *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal.* — 2001. — No. 6.
14. Karasev, A. T. Deputat v sisteme predstavitel'noi vlasti (konstitutsionno-pravovoe issledovanie) : monografiya [Deputies in the System of Representative Power (Constitutional and Legal Research): Monograph]/ A. T. Karasev. — Ekaterinburg, 2009.
15. Kerimov, D. A. Filosofskie problemy prava [Philosophical Problems of Law]/ D. A. Kerimov. — Moscow, 1972.
16. Kiseleva, A. V. Teoriya federalizma [Theory of Federalism]/ A. V. Kiseleva, A. V. Nesterenko. — Moscow, 2002.
17. Komarov, S. A. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava : uchebnik dlya vuzov / S. A. Komarov. — 3-e izd., pererab. i dop [General Theory of State and Law: Course Book for Higher Educational Institution, 3d Edition, Revised and Extended]. — Moscow: Yurait Publ., 1997.
18. Konstitutsionnoe pravo : entsiklopedicheskii slovar' [Constitutional Law: Encyclopedic Dictionary] / S. A. Avak'yan. — Moscow, 2001.
19. Kulusheva, M. A. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and Legal Regulation of Local Government in the Russian Federation: Thesis of Cand. Sc. Law] / M. A. Kulusheva. — Saratov, 2001.
20. Kutafin, O. E. Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii [Municipal Law of the Russian Federation]/ O. E. Kutafin, V. I. Fadeev. — Moscow, 2011.
21. Lebedev, A. N. Status sub"ekta Rossiiskoi Federatsii (Osnovy kontseptsii, konstitutsionnaya model', praktika) [Status of Constituent Units of the Russian Federation (Fundamentals of the Concept, Constitutional Model, and Practice)]/ A. N. Lebedev. — Moscow, 1999.



22. Lukasheva, E. A. Pravovoi status cheloveka i grazhdanina [Legal Status of a Human and a Citizen]/ E. A. Lukasheva // *Prava cheloveka*. — Moscow, 2001.
23. Mikhaleva, N. A. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran SNG : ucheb. posobie [Constitutional Law of Foreign Countries of CIS: Reference Book]/ N. A. Mikhaleva. — Moscow, 1998.
24. Mishin, A. A. Konstitutsionno-pravovoi status politicheskikh institutov [Constitutional and Legal Status of Political Institutions]/ A. A. Mishin, B. A. Strashun // Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran : v 4 t. [Constitutional (State) Law of Foreign Countries: In 4 Volumes]/ otv. red. B. N. Strashun — V. 1-2. — Moscow, 2000.
25. Nevinskii, V. V. Yuridicheskaya konstruktsiya pravovogo polozheniya cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii [Judicial Construction of the Legal Status of a Human and a Citizen in the Russian Federation]/ V. V. Nevinskii // *Lichnost' i gosudarstvo na rubezhe vekov : sb. nauch. st. / pod. red. V. V. Nevinskogo*. — Barnaul: Altai University Publ., 2000. p. 17—38.
26. Nudnenko, L. A. Konstitutsionno-pravovoi status deputata zakonodatel'nogo organa gosudarstvennoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [Constitutional and Legal Status of Deputies of Law-Making Bodies of State Power in the Russian Federation]/ L. A. Nudnenko. — St. Petersburg., 2004.
27. On the establishment of Provision on legal acts of the Administration of the city of Ekaterinburg: decision of the Head of Ekaterinburg as of 01.11.2010 No. 5079 (editorship as of 24.01.2012) // *SPS «Konsul'tantPlyus»*. (In Russ.)
28. Ozhegov, S. I. Tolkovyi slovar' russkogo yazyka [Explanatory Dictionary of the Russian Language]/ S. I. Ozhegov, N. Yu. Shvedova. — Moscow, 1998.
29. On principles and procedure of division of jurisdictions and powers between bodies of state power in the Russian Federation and bodies of state power of constituent units of the Russian Federation: Federal law as of June 24, 1999 No. 119-FZ // *SZ RF*. — 1999. — No. 26. — Art. 3176. (In Russ.)
30. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnyk [Theory of State and Law: Reference Book], — Ekaterinburg, 2005.
31. Yuridicheskaya entsiklopediya [Legal Encyclopedia]/ M. Yu. Tikhomirov. — Moscow, 2005.

КАРАСЕВ Анатолий Тиханович, профессор кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет, доктор юридических наук, профессор. 620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: a.t.karasev@mail.ru

KARASYOV Anatoly Tikhonovich, Professor of the Department of Constitutional Law, Ural State University of Law, PhD Law, Professor. 21, Komsomolskaya Str., 620066, Yekaterinburg. E-mail: atkarasev@mail.ru

ЕЛЬКИНА Александра Вячеславовна, преподаватель кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет, кандидат юридических наук. 620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: eav.001@mail.ru

ELKINA Alexanddra Vyacheslavovna, Lecturer of the Department of Constitutional Law, Ural State University of Law, Cand. Sc. Law. 21, Komsomolskaya Str., 620066, Yekaterinburg. E-mail: eav.001@mail.ru

ЕЛФИМОВА Елена Владимировна, начальник кафедры, Уральский юридический институт МВД России, кандидат юридических наук. 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66. E-mail: Elfimovaav@mail.ru

ELFIKOVA Elena Vladimirovna, Head of the Department, Ural Institute of Law of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Cand. Sc. Law. 66, Korepin Str., 620057, Yekaterinburg. E-mail: Elfimovaav@mail.ru

For citation: **A. T. Karasev, A. V. El'kina, E. V. Elfimova**. Theoretical aspects of the characteristics of the legal status of local government in the Russian Federation *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 2(50).2015. pp. 30—37.



А. В. Крысанов, Е. В. Елфимова

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ УСТАНОВЛЕННОГО ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ ЛИБО ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

A. V. Krysanov, E. V. Elfimova

CERTAIN ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT FOR FREEDOM OF ASSEMBLY AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE ESTABLISHED ORDER OF ORGANIZING OR CARRYING OUT PUBLIC EVENT

В статье рассматриваются отдельные аспекты правового регулирования на конституционном уровне и в нормах текущего российского законодательства реализации конституционного права на свободу собраний. Анализируются постановления Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, касающиеся вопросов защиты конституционного права на свободу собраний.

Отдельным предметом внимания явилась административная ответственность за совершаемые административные правонарушения, связанные с нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Формулируются выводы о чрезмерном ограничении конституционного права на свободу собраний в рамках текущего российского законодательства, а также о передаче значительных полномочий по правовому регулированию реализации рассматриваемого права на региональный уровень власти.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционное право на свободу собраний, публичное мероприятие, административное правонарушение.

The article discusses certain aspects of legal regulation at the constitutional level and in the norms of the current Russian legislation implementing the constitutional right to freedom of assembly. The author analyzes the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights relating to the protection of the constitutional right to freedom of assembly.

Certain attention is drawn to administrative responsibility for committed administrative offenses related to the violation of the order of organizing or carrying out meetings, demonstrations, marches and pickets.

The author draws conclusions about excessive restriction of the constitutional right for freedom of assembly under the current Russian legislation, as well as the transfer of significant powers to the legal regulation of the implementation of the right to the regional level of government.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutional right for freedom of assembly, public event, administrative offense.

Тема, вынесенная в заглавие статьи, неоднократно в силу своей остроты поднималась в научной литературе [1; 2], где авторы обращали внимание не только на обеспеченность реализации конституционного права на свободу собраний в Российской Федерации, но и формулировали предложения по совершенствованию его правовой основы. При этом точечная корректировка законодателем текущего российского законодательства не снимает существующих проблем, а лишь усугубляет их. Подтверждением тому отдельные решения Конституционного Суда Российской Федерации [19], Европейского Суда по правам человека [3]. В свою очередь Президентом Российской Федерации подчеркивается особая значимость свободы в гражданских инициативах, которая должна стать ответом как на внешние ограничения, так и на внутренние проблемы. И чем активнее граждане участвуют в обустройстве своей жизни, чем более они самостоятельны как экономически, так и политически, тем выше потенциал России [20]. Совокупность обозначенных положений свидетельствует об актуальности данной темы как для теории конституционного права, так и практики конституционного правоприменения, защиты прав и свобод граждан России.

При этом, обращая внимание на обширное поле вопросов в регулировании рассматриваемого конституционного права, хотелось бы сконцентрироваться на отдельных моментах его «расширительного ограничения» законодателями различного уровня и административной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий.

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31) [8]. Конституционная норма достаточно лаконична и не содержит никаких дополнительных ограничений, за исключением требования о мирном характере акции и отсутствии оружия у ее участников. В сравнении: Конституция РСФСР 1978 года непосредственно указывала на такое факультативное условие проведения мирного собрания, как предварительное уведомление властей (ст. 49) [7].

Действующая Конституция РФ при этом предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина на основании федерального закона и в конституционно определяемых целях (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). В свя-

зи с чем особую важность приобретает проблема определения законодательных границ ограничения конституционных прав граждан. Здесь следует поддержать вывод исследователей, касающийся правомерности и допустимости ограничений субъективного политического права: такие ограничения должны сводиться к «справедливой упорядоченности общественных отношений путем установления определенных пределов (лимитов), определяющих границы допустимого поведения мерой необходимости для достижения конституционных целей их ограничения» [5, с. 13; 10; 11].

Конституционная норма, устанавливающая примат международных договоров Российской Федерации над текущим законодательством (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), предопределяет непротиворечивость последнего международным стандартам в области правового регулирования права на свободу мирных собраний. Так, в частности, законы Российской Федерации, составляющие правовую основу для реализации конституционного права на свободу собраний, не должны входить в противоречие с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая допускает ограничение названного права лишь в той мере, в какой это необходимо в демократическом обществе для интересов национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц [6].

Российское законодательство, развивающее конституционные положения о свободе собраний, на федеральном уровне представлено Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [16] (далее — закон).

Анализируемый закон устанавливает правило, согласно которому публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Кроме того, следует особо обратить внимание на норму закона о том, что условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут конкретизироваться только федеральными законами.

Указанное выше правило, закрепляемое в законе, как представляется, органично согласуется с той целью, которая





присуща публичным мероприятиям, а именно — свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Достижение поставленной цели публичного мероприятия в целом ряде случаев требует выбора такого места его проведения, которое позволило бы обеспечить его адресность — органам государственной власти, местного самоуправления, так и широкое общественное участие.

В свою очередь в 2012 году законодатель предпринял шаги по ограничению «повсеместного» проведения публичных мероприятий путем включения в закон термина «специально отведенные или приспособленные места» [14] (далее — «закон № 65-ФЗ»), порядок использования которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации, а определение их перечня стало дискрецией органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом депутаты Государственной Думы включили в рассматриваемый закон правовую норму, устанавливающую, что после определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, *как правило*, в указанных местах, тогда как проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Рассмотренные законодательные новеллы достаточно широко обсуждались в научной юридической литературе и получили вполне справедливые критические замечания [4]. Кроме того, правовая неопределенность указанного положения и его явная направленность на чрезмерное ограничение конституционного права на свободу собраний стали предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, который признал вновь введенную норму не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 31 и 55 (ч. 3), в той мере, в какой им — вопреки вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования — нормативно не закрепляются критерии, обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний при определении органами ис-

полнительной власти субъектов Российской Федерации специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, чем порождается возможность его неоднозначного толкования, а следовательно, и произвольного применения [18].

На рассмотренных нововведениях законодатель не остановился и тем же законом № 65-ФЗ разрешил в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определять места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций. То есть, по сути, правило о том, что условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут конкретизироваться только федеральными законами, было нивелировано. Такой подход законодателя представляется как минимум непоследовательным.

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации не могли действовать иначе, как определить каждый в своем субъекте дополнительный перечень мест, где запрещается проведение публичных мероприятий. Анализируя отдельные законы субъектов Российской Федерации, можно наблюдать следующую картину.

Так, в частности, Закон Тюменской области [17] дополнительно к тем местам, где запрещено проведение публичного мероприятия в соответствии с рамочным федеральным законом, запрещает проведение публичных мероприятий также на: территории, непосредственно прилегающей к зданиям, в которых находятся медицинские организации и организации, осуществляющие образовательную деятельность; территории, непосредственно прилегающей к зданиям, в которых находятся учреждения культуры и спорта, за 2 часа до начала и в течение 2 часов после окончания проведения в указанных зданиях культурных, спортивных, развлекательных и иных мероприятий, а также во время проведения данных мероприятий; территории, непосредственно прилегающей к культовым зданиям и культовым комплексам, созданным для осуществления деятельности религиозных организаций.

Закон Челябинской области [15] дополнительно запрещает проведение публичных мероприятий в местах, расположенных ближе пятидесяти метров от детских, образовательных, медицинских организаций, объектов спорта; террито-

риях, принадлежащих физическому или юридическому лицу на праве собственности или ином вещном праве, в случае отсутствия письменного согласия собственника (владельца) данной территории на проведение публичного мероприятия.

Закон города Москвы [12] на сегодняшний день не содержит каких-либо факультативных ограничений в отношении мест проведения публичных мероприятий.

Закон Свердловской области [13] в данном примере очень наглядно демонстрирует, как могут быть использованы самые широкие полномочия, предоставленные органам государственной власти. Так, Законодательное Собрание Свердловской области дополнительно запретило проведение публичных мероприятий на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям аэропортов, железнодорожных, автомобильных и речных вокзалов и станций; территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, в которых размещаются образовательные организации, медицинские организации, организации социального обслуживания граждан, учреждения культуры, физической культуры и спорта, а также непосредственно прилегающие к объектам, используемым при осуществлении образовательной деятельности, объектам спорта и объектам связи; территориях, непосредственно прилегающих к жилым домам и многоквартирным домам; территориях, непосредственно прилегающих к зданию, в котором размещается полномочный представитель Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе; территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, в которых размещаются высшие органы государственной власти Свердловской области; территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, в которых размещаются представительные органы муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области; и главы этих муниципальных образований; территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, в которых размещаются религиозные объединения.

Даже такой выборочный анализ законов субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии у законодателей единого подхода в определении перечня мест, где запрещается проведение публичных мероприятий и в некоторых случаях о чрезмерном ограничении конституционного права на свободу собраний.

Вводимые законодателями различного уровня барьеры не остаются не под-

крепленными мерами государственного принуждения в случае, если организаторы публичного мероприятия все-таки попытаются ими пренебречь. «В настоящее время наиболее распространенными в рассматриваемой сфере являются административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»»¹.

Законом № 65-ФЗ существенно увеличены размеры штрафов, налагаемых на граждан за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ. Проведенные исследования позволили выявить факт, что укрупненные размеры штрафов (ч. 6 ст. 20.2 КоАП РФ — предусмотрен штраф в размере от 150 до 300 тысяч рублей) стали превышать размеры штрафов за преступления, по своей степени общественной опасности сходные с данными административными составами правонарушений. Так, в свою очередь за вандализм (ч. 1 ст. 214 УК РФ) установлена санкция в виде штрафа в размере до 40 тысяч рублей [2].

При этом на практике отмечаются «факты проведения нескольких одиночных пикетов в одном месте на незначительном удалении их участников друг от друга, что может быть расценено как групповой пикет и вызывает затруднения в квалификации данного действия» [9, с. 8]. Указанные ситуации стали возможны из-за введения законом № 65-ФЗ нормы, которая разрешает проведение одиночного пикетирования без уведомления [9, с. 7].

Таким образом, следует отметить, что конституционное право граждан Российской Федерации на свободу собраний подвергается детальному урегулированию как на федеральном уровне, так и на уровне законодательства субъектов Российской Федерации.

Представляется важным приведение положений российских законов в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, соблюдение законодателями всех уровней принципа разумного вмешательства в сферу реализации конституционного права на свободу собраний, установление санкций соразмерных степени общественной опасности административного правонарушения в данной сфере, и обеспечение баланса личных, общественных и государственных интересов.

¹ Цит. по [9, с. 8—9].





References

1. Avak'yan, S. A. Svoboda obshchestvennogo mneniya i konstitutsionno-pravovye garantii ee osushchestvleniya [Freedom of Public Opinion and Legal and Constitutional Guarantees of Its Realization] / S. A. Avak'yan // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2013. — No. 1. — p. 19—21.
2. Bezrukov, A. V. Rossiiskie konstitutsionno-politicheskie kontrreformy 2012—2013 godov: realizatsiya v zakonodatel'stve i perspektivy pravoprimeneniya [Russian Constitutional and political Counter Reforms of 2012-2013] / A. V. Bezrukov, A. A. Kondrashev // *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*. — 2014. — No. 6. — p. 1071—1072.
3. Case of Primov and others against the Russian Federation (complaint No. 17391/06) : Decision of the European Court of Human Rights as of 12.06.2014 // *Pretsedenty Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka*. — 2014. — No. 9 (09). — SPS «Konsul'tantPlyus». (In Russ.)
4. Evloev, I. M. Konstitutsionnoe pravo na svobodu sobranii i ego zakonodatel'nye ogranicheniya [Constitutional Right for the Freedom of Meetings and Its Limitations] / I. M. Evloev // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2013. — No. 3. — p. 46—47.
5. Karasev, A. T. Nekotorye aspekty ogranicheniya politicheskikh prav i svobod grazhdan [Certain Aspects of Limitations of Political Rights and Freedoms of the Citizens] / A. T. Karasev, M. L. Zhilina // *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Ural'skii region*. — 2010. — No. 1.
6. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms N 005 (Rome, November 4, 1950) [Electronic Resource]. — URL: <http://www.garant.ru>.
7. Constitution of the RSFSR of 1978. Adopted by the Supreme Court of the RSFSR as of 12.04.1978. Document ceased to be in force [Electronic Resource]. — URL: <http://www.consultant.ru>.
8. Constitution of the Russian Federation of 1993. [Electronic Resource]. — URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Korkin, A. V. Presechenie sotrudnikami politzii narushenii ustanovlennogo poryadka provedeniya massovykh meropriyatiy : ucheb. posobie [Suppression of Violation of Established Order of Carrying Out Public Events: Reference Book] / A. V. Korkin, E. V. Elfimova. — Ekaterinburg, 2014.
10. Lebedev, V. A. Ogranichenie prav i svobod grazhdan v Rossiiskoi Federatsii [Limitation of Rights and Freedoms of the Citizens in the Russian Federation] / V. A. Lebedev // *Problemy prava. Mezhdunarodnyi pravovoi zhurnal*. — 2004. — No. 1. — p. 15—22.
11. Lebedev, V. A. Pravomernnye ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii [Eligible Limitations of Rights and Freedoms of a Human and a Citizen in the Russian Federation] / V. A. Lebedev. // *Problemy prava. Mezhdunarodnyi pravovoi zhurnal*. — 2014. — No. 4. — p. 9—17.
12. On provision of conditions of realization of rights of the citizens of the Russian Federation for meetings, gatherings, demonstrations, marches, and picketing in Moscow: Law of the city of Moscow as of April 4, 2007 No. 10 (editorship as of 26.12.2012) // *Elektronnyi fond pravovoi i normativno-tekhnicheskoi dokumentatsii*. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/3672018> (date of access: 20.03.2015).
13. On certain issues of preparation and carrying out public events on the territory: Law of Sverdlovsk region as of December 7, 2012 No. 102-OZ (editorship as of 03.12.2014) // *Elektronnyi fond pravovoi i normativno-tekhnicheskoi dokumentatsii*. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/453123287> (date of access: 20.03.2015).
14. On amendments in the Administrative Code of the Russian federation and the Federal law 'On meetings, gatherings, demonstrations, marches, and picketing': Federal law as of June 8, 2012 No. 65-FZ [Electronic resource]. — URL: <http://www.garant.ru>.
15. On certain issues of preparation and carrying out public events on the territory of Chelyabinsk region: Law of Chelyabinsk region as of July 13, 2006 No. 40-ZO (editorship as of 06.03.2014) // *Elektronnyi fond pravovoi i normativno-tekhnicheskoi dokumentatsii*. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/802068784> (date of access: 20.03.2015).
16. On meetings, gatherings, demonstrations, marches, and picketing: Federal law as of June 19, 2004 No. 54—FZ [Electronic resource]. — URL: <http://www.garant.ru>.
17. On meetings, gatherings, demonstrations, marches, and picketing in Tyumen region: Law of Tyumen region as of December 28, 2004 No. 318 (editorship as of 11.10.2013) // *Elektronnyi fond pravovoi i normativno-tekhnicheskoi dokumentatsii*. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/802047907> (date of access: 20.03.2015).
18. On the case of constitutionality test of Federal law 'On amendments in the Administrative Code of the Russian federation and the Federal law 'On meetings, gatherings, demonstrations, marches, and picketing' in connection with the inquiry of the group of deputies of the State Duma and a complaint of the citizen E.V. Savenko: Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 14.02.2013 No.

4-P // *Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii*. — URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx> (date of access: 16.03.2015).

19. On the case of constitutionality test of part 1 of the article 7 of the Federal law 'On meetings, gatherings, demonstrations, marches, and picketing' in connection with the complaint of the citizen A. N. Yakimov: Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 13.05.2014 No. 14-P // *Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii*. — URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx> (date of access: 14.03.2015).

20. Presidential message to the Federal Assembly of the Russian Federation as of December 4, 2014 // *Ofitsial'nyi sait Prezidenta Rossii*. — URL: <http://www.kremlin.ru/news/47173#sel=57:1,57:52;145:1, 145:36> (date of access: 14.03.2015).

КРЫСАНОВ Антон Вячеславович, преподаватель кафедры конституционного права, Уральский юридический институт МВД России. 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66. E-mail: AmK1984@e1.ru

KRYSANOV Anton Vyacheslavovich, Lecturer of the Department of Constitutional Law of the Ural Institute of Law of the Russian Ministry of Internal Affairs. 66, Korepin Str., Ekaterinburg, 620057, Ekaterinburg. E-mail: AmK1984@e1.ru

ЕЛФИМОВА Елена Владимировна, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, Уральский юридический институт МВД России. 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66. E-mail: elfimovaav@mail.ru

ELFIMOVA Elena Vladimirovna, Head of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Bodies of Internal Affairs of the Ural Institute of Law of the Russian Ministry of Internal Affairs. 66, Korepin Str., Ekaterinburg, 620057, Ekaterinburg. E-mail: elfimovaav@mail.ru

For citation: **A. V. Krysanov, E. V. Elfimova**. Certain Aspects of Legal Regulation of the Constitutional Right for Freedom of Assembly and Administrative Responsibility for Violation of the Established Order of Organizing or Carrying out Public Event
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 38—43.



В. В. Кудинов

К ВОПРОСУ О ФОРМАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

V. V. Kudinov

TO THE QUESTION OF FORMS OF INTERACTION OF BODIES OF STATE POWER AND BODIES OF LOCAL GOVERNMENT IN ENSURING BORDER SECURITY IN RUSSIA

В статье определены основные субъекты взаимодействия и их полномочия в сфере обеспечения пограничной безопасности России, рассмотрены основные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, проанализировано понятие «взаимодействие», предложены автором основные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере. Раскрыты способы формирования, компетенция и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Рассмотрены понятия «безопасность», «пограничная безопасность», «вооруженный конфликт», «взаимодействие», «органы государственной власти», «органы местного самоуправления».

Ключевые слова: взаимодействие, органы государственной власти, органы местного самоуправления, безопасность, национальные интересы, пограничная безопасность, вооруженный конфликт, государство.

The article defines main subjects of interaction and their full powers in the sphere of ensuring border security in Russia. The author considers fundamental forms of interaction of bodies of state power and bodies of local government, analyzes the notion of 'interaction', and offers main forms of interaction of bodies of state power and bodies of local government in this sphere. The author reveals ways of formation, competency, and full powers of bodies of state power and bodies of local government. Notions of 'security', 'border security', 'armed conflict', 'interaction', 'bodies of state power', and 'bodies of local government' are considered.

Keywords: interaction, bodies of state power, bodies of local power, security, national interests, border security, armed conflict, state.

Многие особенности современной военно-политической обстановки обусловлены развивающимся процессом глобализации, которая привела к созданию новой системы международных отношений и значительной трансформации базовых принципов безопасности. Осмысление произошедших перемен,

места и роли России в современном мире в контексте обеспечения национальной и международной безопасности — важная задача, стоящая сегодня [3].

В течение уже многих лет для тех, кто целенаправленно стремится сформировать предвзято-негативное отношение к проблемам безопасности государства



и этим создать в деле ее обеспечения трудности, излюбленной темой является соблюдение прав человека. По их утверждению (несмотря на то, что они знают, что в действительности это не так), безопасность и права человека — это почти несовместимые понятия, почти не соприкасающиеся между собой в реальной действительности. Выдвигая на первый план приоритет соблюдения продекларированных прав человека и сознательно не утруждая себя рассмотрением механизмов их обеспечения, апологеты свободы и демократии, «непримиримые борцы» с тоталитаризмом и его проявлениями стремятся сознательно отвлечь внимание от тех реальных взаимосвязей и взаимозависимостей, которые всегда были и будут между правами и безопасностью личности, общества и государства.

Между тем любое демократическое государство, особенно в последнее время, одной из своих главнейших задач ставит обеспечение прав и безопасности своих граждан. Решению этой задачи должна быть подчинена деятельность всех государственных институтов. Если это не обеспечивается, значит государство либо вовсе не демократическое, либо не в полной мере выполняет функции, возложенные на него его обществом. Российскому государству, новая демократическая история которого только вступила в свое второе десятилетие, еще предстоит проделать огромную работу, прежде чем его граждане почувствуют, что они живут в стране, которая твердо стоит на защите их конституционных прав и интересов и надежно обеспечивает их безопасность.

Однако оторвать обеспечение прав и безопасности граждан от решения всего комплекса задач государства в сфере защиты национальных интересов и обеспечения безопасности — означало бы пойти совершенно ошибочным путем, в конце которого было бы растеряно все или почти все, что на деле работает на права и безопасность личности, общества и государства. Но именно на этот путь уже в течение многих лет пытаются столкнуть российское общество дежурные российские либералы, демократы, записные «правозащитники» и подобная им публика. Сложно сказать, каких мотивов больше в их усилиях — непонимания сути проблемы, глупости или подлого политического расчета, граничащего с национальным предательством.

Государства и общества, не осознающие своих национальных интересов, не отстаивающие их и не заботящиеся о поддержании на должном уровне нацио-

нальной безопасности, не смогут также обеспечить права и безопасность своих граждан. По мнению некоторых господ, в интересах России это смогут сделать другие государства, но для этого ей придется отказаться и от своего суверенитета, и от права самой определять свою судьбу, и даже от своих граждан.

Говоря о функциях государства в сфере обеспечения безопасности, следует иметь в виду не только ее военную сферу, но и социальную, экономическую, экологическую, информационную и др. Например, в последние годы особую остроту приобрела задача защиты личности, общества и государства от преступности, терроризма, деятельности различного рода внутренних экстремистских и тоталитарных организаций и групп.

Обеспечение прав и безопасности граждан — это долг и обязанность всей системы государственной власти. В настоящее время у многих граждан современной России, особенно у молодежи, представления о национальных интересах и безопасности государства слишком размыты и зачастую противоречивы, не говоря уже о том, что у людей разной политической ориентации свои, порой резко отличающиеся друг от друга, взгляды на эти вещи. Государство же и все его институты, равно как и общество в целом, должны иметь совершенно четкое представление о национальных интересах страны и о стратегии национальной безопасности. Невозможно выстраивать и проводить целенаправленную внутреннюю и внешнюю политику, не сверяя их постоянно с тем, отвечают ли они национальным интересам и задачам укрепления безопасности государства или нет.

Анализ тенденций изменения содержания собственно военных угроз безопасности Российской Федерации на различных стратегических направлениях и внутри страны показывает, что наиболее реальными для России являются существующие и потенциальные очаги локальных войн и вооруженных конфликтов¹ в ее приграничных районах. При этом возникновение новых центров сил вблизи границ России и на постсоветском пространстве, активизируемое деятельностью США и их союзников, ведет к недопущению возрождения России в качестве мировой экономической и военной державы, способной

¹ Вооруженный конфликт — вооруженное столкновение ограниченного масштаба между государствами (международный вооруженный конфликт) или противостоящими сторонами в пределах территории одного государства (внутренний вооруженный конфликт) [4].





самостоятельно отстаивать свои национальные интересы. Наглядным примером является ситуация на Украине и реакция США и их союзников на независимую политику России.

Период после окончания «холодной войны» выявил целый ряд проблем, скрывавшихся и подавлявшихся ранее действием мощнейшего фактора в виде глобального противостояния двух мировых систем. С устранением такого прикрытия претензии и разногласия разного рода, порой с многовековой историей, вышли на поверхность и во многом определяют картину современной политической обстановки. Конфликты, возникающие на их основе, существенно сдерживают процесс формирования нового мироустройства и имеют своего рода знаковый характер [3].

Характерной чертой современных конфликтов стало их смещение из межгосударственной плоскости в плоскость внутригосударственную. Поводом для них все чаще становятся сепаратизм, терроризм, этнический и конфессиональный антагонизм, усугубляемые кризисными явлениями во всех областях общественной жизни. Наибольшие потери в этих конфликтах несет мирное население. Эти конфликты, как правило, сопровождаются массовой гибелью гражданского населения, распадом общественных связей и отношений, разрушением государственной инфраструктуры, грубейшими нарушениями прав человека, преступлениями против человечности.

По мнению автора, второй важной составляющей безопасности государства является пограничная безопасность. Стабильность любого государства тесно связана с безопасностью его границ и в значительной мере обуславливается состоянием пограничной безопасности. Поэтому проблемы обеспечения пограничной безопасности занимают особое место в системе безопасности Российской Федерации. Именно в приграничном пространстве сопредельных государств формируется значительная часть угроз и вызовов безопасности России и нашим согражданам.

Единство системы государственной власти выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации составляют единую систему. Решения федеральных органов, принятые в пределах их полномочий, обязательны на всей территории страны. Совокупная компетенция всей системы органов государственной власти включа-

ет в себя все основные полномочия, необходимые для осуществления функций государства. Органы государственной власти и местного самоуправления должны организовывать свою работу по реализации конкретных мер, направленных на предотвращение и преодоление угроз национальным интересам государства и обеспечение пограничной безопасности России.

Философская категория взаимодействия включает в себя действующие связи и реальное воздействие взаимодействующих элементов и представляет собой абстракцию высшего порядка по отношению ко всем другим ее значениям. В широком смысле слова, «взаимодействие — процесс взаимного влияния тел друг на друга, наиболее общая, универсальная форма изменения их состояния» [14, с. 50]. Взаимодействие вообще — это «философская категория, отражающая процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность, изменение состояния, взаимопереход, а также порождение одним объектом другого. Взаимодействие представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения связи» [15, с. 81].

Взаимодействие определяет существование, структурную организацию и свойства всякой материальной системы, возможность ее объединения в большую систему. Категория взаимодействия в философской литературе рассматривается как универсальная форма движения, развития материи: взаимодействие двух и более явлений или тел. Взаимодействие, или организация взаимодействия, как отмечает И. Н. Жильский, — это не механическая, а целостная совокупность, обладающая новым, не присущим отдельным элементам качеством, необходимым для достижения общей цели [6, с. 16]. Родовым признаком социального взаимодействия являются их человеческая природа и сущность. Социальное взаимодействие образуется людьми, является сферой их деятельности, объектом их воздействия с целью перевода в иное состояние. Отсюда сущность взаимодействия, на наш взгляд, следует охарактеризовать как деятельное проявление целостности системы. Организация взаимодействия внутри каждой из взаимодействующих систем требует использования оптимальных форм и методов взаимодействия. Для этого необходимо иметь хорошо отлаженную правовую систему и достоверную информацию, которые являлись бы важ-

ным инструментом эффективного взаимодействия. Исходя из вышеизложенного, следует, что взаимодействие — это деятельное проявление (в соответствии с нормами действующего законодательства) субъектов (участников) взаимодействия — системного образования, согласованное по цели, основанное на кооперации, деловом сотрудничестве и взаимопомощи в интересах решения их общих задач.

А. А. Васильев отмечает, что государственное управление подразумевает не только управляющее воздействие, но и организационное сотрудничество государства и его субъектов с местным самоуправлением, обеспечивающее целенаправленное и эффективное функционирование муниципальных образований. В прямых связях основными являются управляющие воздействия. В обратных связях на первое место выдвигаются моменты сотрудничества и взаимодействия, инициативы снизу, восприятия и результативность прямых связей. В системе государственного управления важное значение имеет оптимальное сочетание прямых и обратных связей [2]. В своем Послании Федеральному Собранию РФ Президент России отмечал: «мы создали “острова” и отдельные “островки” власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия» [12].

Взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления, как отмечает И. И. Овчинников, обеспечивает результативность государственной политики, способствуя через решение вопросов местного значения реализации таких государственных задач, как укрепление основ народовластия и создание условий для обеспечения жизненных интересов населения [16, с. 56]. По мнению К. А. Ишекова, понятие «взаимодействие» относится к: федеральным органам исполнительной власти; территориальным подразделениям федеральных органов исполнительной власти; органам местного самоуправления; общественным объединениям [8].

Ученые-правоведы выделяют различные формы взаимодействия. О. Ю. Бакаева и Е. В. Шилина называют следующие: поддержка, сотрудничество, координация усилий, совместная деятельность, взаимопроникновение [1, с. 25]. А. Г. Голубев

и И. И. Гусенбеков выделяют контроль и координацию¹ деятельности взаимодействующих субъектов [5, с. 15]. Другие авторы считают, что взаимодействие представляет собой взаимное согласование действий двух или более участников, решающих какую-либо задачу. Некоторые придерживаются более широкого понятия, полагая, что для взаимодействия вовсе не обязательны совместность действий и их предварительная согласованность, а оно (взаимодействие) может возникать не только в силу веления закона или подзаконного акта, но и по причине осознания необходимости сотрудничества на основе взаимопомощи для более успешного решения задач системы.

В. Е. Караханов, в свою очередь, высказал мнение, что содержание взаимодействия составляет не только «...кооперация сил и средств...», но и «...методов функционирования...». Поэтому взаимодействие необходимо рассматривать как совместную деятельность различных субъектов. Взаимодействовать — значит быть во взаимодействии или действовать согласованно.

И. И. Гусенбеков, рассматривая взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации, выделяет такие формы взаимодействия, как координация и государственный контроль местного самоуправления. По его мнению, характерной особенностью выделяемых им форм взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления является их универсальный характер, и они предназначены для решения тактических и стратегических задач местного самоуправления в русле государственной муниципальной политики [5].

На мой взгляд, формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению пограничной безопасности России должны определяться с учетом их полномочий, определенных в нормативных правовых актах Российской Федерации, и наиболее общими являются: проведение совместных совещаний; создание совместных комиссий, рабочих групп; проведение взаимных консультаций; заключение соглашений о взаимодействии и координации деятельности; взаимное представительство сторон.

Рассматривая вопрос взаимодействия органов государственной власти и мест-

¹ Координация (от лат. — расположение в порядке) означает «согласование, сочетание, приведение в соответствие (понятий, действий, составных частей чего-либо)» [10, с. 261; 13, с. 259].





ного самоуправления, можно сделать вывод, что они, как партнеры, равны в отношении главного объекта управления — пограничной безопасности Российской Федерации, и данное управление осуществляется ради достижения общей цели — эффективной и надежной защиты интересов Российской Федерации, повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом. Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так в других странах [2].

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон об общих принципах местного самоуправления в России) устанавливает, что органы местного самоуправления — это органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, которые избираются непосредственно населением (или) формируются представительным органом муниципального образования [9].

Закон об общих принципах местного самоуправления в России называет обязательными составляющими органов местного самоуправления: представительный орган, местную администрацию, главу муниципального образования. Независимо от вида самоуправляющейся единицы, ее размеров, плотности и численности проживающего в ней населения, прочих показателей наличие администрации, главы муниципального образования является обязательным требованием. Прочие органы местного самоуправления следует воспринимать как факультативные. В разряд таких органов попадают глава местной администрации, контрольный орган и избирательная комиссия муниципального образования. В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции России в компетенцию органов местного самоуправления, помимо вопросов местного значения, могут входить отдельные государственные полномочия, которые им передаются государством. До сих пор на федеральном уровне вопрос о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями практически не регулировался, и глава 4 Федерального закона является новеллой в российском законодательстве. Таким образом, один из субъектов взаимодействия в сфере защиты государственной границы определен. Возникает

необходимость в определении другого субъекта взаимодействия — органы государственной власти.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны [11]. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации государственную власть осуществляют образуемые ими органы государственной власти [7]. Исполнительная власть в Российской Федерации является самостоятельной ветвью государственной власти, в которую составленным элементом входят органы исполнительной власти субъектов России. Несмотря на единство исполнительной власти, Конституция России закрепляет также самостоятельность органов исполнительной власти субъектов России. Это может означать, что, являясь элементами одной системы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют собственную систему, но уровнем ниже.

Произведенный анализ характеристик субъектов взаимодействия — органов государственной власти и органов местного самоуправления — позволяет прийти к выводам, что, во-первых, способы формирования данных структур, их компетенция и полномочия в сфере обеспечения пограничной безопасности России различны; во-вторых, органы государственной власти созданы, функционируют и взаимодействуют, а органы местного самоуправления в соответствии с новым законом только созданы или будут создаваться в ближайшей перспективе.

С учетом вышеизложенного можно сформулировать следующее определение понятия взаимодействия органов государственной власти и муниципального самоуправления в сфере пограничной безопасности России.

Под взаимодействием следует понимать согласованную по задачам, целям, принципам, методам и средствам их достижения совместную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению пограничной безопасности России, учитывая комплекс экономических, культурных, этнополитических, религиозных, военных и других особенностей, а также

современные политические реальности.

В целях эффективного взаимодействия и координации деятельности органов федеральных государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления при полномочном представителе Президента России в федеральном округе Российской Федерации созданы координационные советы по приграничному сотрудничеству, пограничные комиссии, межведомственные комиссии по пограничной политике; в субъектах Российской Федерации — пограничные комиссии. В соответствии со ст. 37 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и в соответствии с уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, может быть

учреждено должностное лицо местного самоуправления по пограничным вопросам.

С учетом изложенного в нормативных правовых актах Российской Федерации, в прямой постановке формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению пограничной безопасности России не определены; взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется на различных уровнях, что приводит к появлению проблем исполнения и ответственности за исполнение со стороны взаимодействующих сторон; при взаимодействии основными и главными являются координационные связи между органами государственной власти и местного самоуправления.

References

1. Bakaeva, O. Yu. Printsipy i formy vzaimodeistviya bankovskoi sistemy i tamozhennykh organov [Principles and Forms of Interaction of Banking System and Customs Bodies] / O. Yu. Bakaeva, E. V. Shilina // *Bankovskoe pravo*. — 2006. — No. 2.
2. Vasil'ev, A. A. Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya: printsipy, napravleniya i formy [Interaction of Bodies of State Power and Local Government] / A. A. Vasil'ev. — Moscow: Progress Publ., 2000.
3. Voennaya bezopasnost' Rossiiskoi Federatsii v XXI veke : sb. nauch. st. [Military Safety of the Russian Federation in the 21st Century: Collection of Scientific Articles] / A. V. Kvashnin — Moscow: GSh VS RF Publ., 2004. — 456 p.
4. Military Doctrine of the Russian Federation (adopted by the President of the Russian Federation) // *Rossiiskaya gazeta*. — 2014. — No. 298. — December 30. (In Russ.)
5. Gusenbekov, I. I. Nekotorye aspekty vzaimodeistviya organov mestnogo samoupravleniya s organami gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Certain Aspects of Interaction of Bodies of Local Government with Bodies of State Power of Constituent Units of the Russian Federation] / I. I. Gusenbekov // *Zhurnal rossiiskogo prava*. — 2006. — No. 6.
6. Zhil'skii, K. N. Pravovye i organizatsionnye osnovy vzaimodeistviya organov vnutrennikh del s vnutrennimi voiskami v okhrane obshchestvennogo poriadka : dis. ... kand. yurid. nauk [Legal and Organizational Fundamentals of Interaction of Bodies of Internal Affairs with Internal Military Forces in Enforcement of Public Order] / K. N. Zhil'skii. — St. Petersburg, 1995.
7. Eremina, O. Yu. Sistema organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii [System of Bodies of Executive Power in the Russian Federation] / O. Yu. Eremina. — Moscow, 2004.
8. Ishekov, K. A. Commentaries to the Federal law as of October 6, 1999 No. 184-FZ 'On general principles of organization of law-making (representative) and executive bodies of state power in constituent units of the Russian Federation' / K. A. Ishekov, P. Yu. Tyurin, K. V. Cherkasov // *SPS GARANT*. — 2006.
9. On general principles of organization of local government in the Russian Federation: Federal law as of October 06, 2003 No. 131-FZ // *SZ RF*. — 2003. — No. 40. — Art. 3822. (In Russ.)
10. Ozhegov, S. I. Slovar' russkogo yazyka [Dictionary of the Russian Language] / S. I. Ozhegov. — Moscow, 1983.
11. Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Itemized Scientific and Practical Commentaries to the Constitution of the Russian Federation] // under the editorship of the academic of the Russian Academy of Science O. E. Kutafin; Preview of PhD Law professor V. D. Zorkin. Moscow: Bibliotekha 'Rossiiskoi gazety' Publ., 2003.
12. Putin, V. V. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii [Message to the Federal Assembly of the Russian Federation] / V. V. Putin // *Rossiiskaya gazeta*. — 2000. — July 11.
13. Slovar' inostrannykh slov [Dictionary of Foreign Words]. — Moscow, 1980.
14. Filosofskii slovar' [Philosophical Dictionary]. — 4th edition. — Moscow, 1980.
15. Filosofskii entsiklopedicheskii slovar' [Philosophical Encyclopedic Dictionary]. — Moscow, 1983.



16. Khanov, N. V. Konstitutsionno-pravovye formy vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and Legal Forms of Interaction of Bodies of State Power and Bodies of Local Government in the Russian Federation] / N. V. Khanov. — Moscow, 2008.

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, корпус 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**. To the Question of Forms of Interaction of Bodies of State Power and Bodies of Local Government in Ensuring Border Security in Russia
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 44—50.



УДК 340.114.3 + 340.13(470)

Д. Л. Кутейников

РЕАЛИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА НАРОДНОЙ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

D. L. Kuteynikov

IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTION OF PUBLIC LAWMAKING INITIATIVE ON THE LEVEL OF CONSTITUENT UNITS OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье проводится глубокий анализ правовых норм субъектов Российской Федерации, регулирующих механизм реализации гражданской законодательной инициативы как одной из форм института народной правотворческой инициативы.

Также проиллюстрированы актуальные вопросы и проблемы гражданской законодательной инициативы, выявлены тенденции ее развития. Приводятся примеры практической реализации данного механизма прямой демократии на основе опыта субъектов Российской Федерации.

Отдельно анализируются существующие в современной науке предложения по модернизации законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего реализацию гражданских законодательных инициатив.

Ключевые слова: гражданская законодательная инициатива, прямая демократия, непосредственное осуществление власти народом, народная правотворческая инициатива.

The article profoundly analyzes the legal norms of constituent units of the Russian Federation which regulate the mechanism of the implementation of the civil legislative initiative as a form of the institution of public lawmaking initiative. The article also illustrates actual questions and issues of civil legislative initiative and reviews the tendencies of its development. Examples of practical implementation of this mechanism of direct democracy based on the experience of constituent units of the Russian Federation are also submitted.

The article individually presents the analysis of the existing in modern science suggestions to modernize the legislation of constituent units of the Russian Federation which regulate the implementation of civil legislative initiative.

Keywords: civil legislative initiative, direct democracy, direct exercise of power by people, public lawmaking initiative.

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

регулирования» [4]. Среди институтов непосредственного осуществления власти народом в науке выделяются такие, как выборы, досрочный отзыв, референдум, плебисцит, всенародный опрос, всенародное обсуждение, общий сход избирателей, право петиций и народную правотворческую инициативу. Последняя представляет собой «право определенной группы избирателей предложить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению представительным органом». Одной из форм народной правотворческой инициативы (субинститутом) является гражданская законодательная

51

Конституция,
государство и общество





инициатива. Такая форма непосредственного народовластия на данный момент отсутствует на федеральном уровне, но закреплена в уставах (конституциях) 32 субъектов Российской Федерации и имеет самые разные названия: «правотворческая инициатива» (Республика Алтай); «народная законотворческая инициатива» (Иркутская область); «народная правотворческая инициатива» (Липецкая, Амурская, Иркутская области); «народная инициатива (граждан)» (Томская область); «законодательная инициатива граждан» (Тамбовская, Волгоградская, Свердловская, Астраханская, Смоленская, Омская области); «гражданская инициатива» (Краснодарский край, Ростовская область); «гражданская законодательная инициатива» (г. Москва, Архангельская, Калининградская области); «краевая народная законодательная инициатива» (Алтайский край, Красноярский край). Необходимо отметить, что в отдельных субъектах Российской Федерации данный механизм прекратил свое существование. Так, соответствующий закон утратил силу в Ярославской области [6], а в закон Приморского края от 5 мая 1995 года № 5-КЗ «О Законодательном Собрании Приморского края» были внесены поправки, исключившие группу граждан, проживающих в Приморском крае, в количестве не менее 0,1 процента от граждан, обладающих избирательным правом, из субъектов законодательной инициативы [5]. В свою очередь, в Тюменской, Ростовской, Волгоградской областях недавно были приняты и вступили в силу законы о гражданских законодательных инициативах, в Республике Башкортостан соответствующий закон тоже был принят, вступил в силу с 1 марта 2015 года, в городе Санкт-Петербург на данный момент в законодательном (представительном) органе депутатом был инициирован соответствующий законопроект. Несмотря на большой разброс в названиях, в основу большинства региональных подходов положены общие начала, позаимствованные из права зарубежных стран.

Интерес вызывают и способы закрепления гражданской законодательной инициативы в законодательствах субъектов Российской Федерации. Так, в конституциях (уставах) всех перечисленных регионов имеются нормы, так или иначе устанавливающие данный механизм непосредственного народовластия. Первым способом является включение норм о гражданской законодательной инициативе только в региональные конституции (уставы). Основные законы одних субъек-

тов предусматривают лишь упоминание о данном институте (Кемеровская, Волгоградская области, Республика Алтай), в других — его детальную регламентацию (Томская область). Другим способом нормативного закрепления данного механизма является включение соответствующих норм, наряду с региональными основными законами, еще и в регламенты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Также, помимо конституций (уставов) и регламентов законодательных собраний, в отдельных субъектах нормы о данном механизме содержатся в законах о правовых актах и законах, регулирующих законодательный процесс. Еще одним способом регулирования является принятие специальных законов, регулирующих механизм осуществления гражданских законодательных инициатив. Такие законы на данный момент приняты в Республике Тыва, Алтайском и Красноярском краях, Архангельской, Иркутской, Калининградской, Нижегородской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Томской областях, а также в Москве. Также в отдельных субъектах, в частности в Свердловской области, общие положения о гражданской законодательной инициативе регулируются законом о референдуме. По содержанию данные законы обычно включают в себя регламентацию механизма реализации гражданской законодательной инициативы.

Необходимо отметить, что помимо чисто процедурных норм, нормативно-правовые акты отдельных регионов содержат развернутые понятия гражданских законодательных инициатив. Так, в уставе Алтайского края под краевой народной законодательной инициативой понимается внесенный обладающими активным избирательным правом гражданами Российской Федерации проект закона Алтайского края по предметам ведения Алтайского края или совместного ведения Российской Федерации и Алтайского края для последующего его принятия на референдуме Алтайского края или принятия Алтайским краевым Законодательным Собранием. Согласно уставу Брянской области гражданской законодательной инициативой является внесение гражданами Российской Федерации, обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом при выборах в органы государственной власти Брянской области, проекта закона Брянской области для последующего его утверждения на референдуме Брянской области или принятия Брянской

областной Думой. Законом Иркутской области предусмотрено, что народная правотворческая инициатива по принятию нормативных правовых актов области является формой непосредственного участия граждан Российской Федерации в осуществлении государственной власти области и представляет собой право граждан, место жительства которых расположено на территории области, вносить на рассмотрение Законодательного Собрания проекты нормативных правовых актов области.

Сам процесс реализации права на подачу гражданских законодательных инициатив условно можно разделить на несколько этапов. Количество данных этапов и их последовательность несколько различаются в законодательствах разных регионов, однако наиболее часто используется описанная ниже процедура.

Первым и самым важным этапом является процесс создания и разработки самих предложений и законопроектов. Данный этап характеризуется умственной деятельностью организаторов по выработке законопредложений или созданию законопроектов. На этом этапе будущие субъекты законодательной инициативы еще не вступили в конституционно-правовые отношения, поэтому на них еще не распространяются особые права и обязанности. В данный период ими могут разрабатываться абсолютно любые инициативы, однако, если организаторы заинтересованы в дальнейшей успешной реализации своих предложений, то их свобода творчества ограничивается некоторыми изъятиями, установленными законодательством субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что в целом к тематикам возможного выдвижения гражданских законодательных инициатив региональным законодательством предъявляются несколько групп требований. Во-первых, вносимый проект может содержать только вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации либо в ведении субъектов Российской Федерации. Во-вторых, инициативы не должны содержать предложения, которые могут быть направлены на ограничение или отмену общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод. В-третьих, в ряде регионов законодательно прямо исключаются следующие тематики:

— досрочное прекращение или продление срока полномочий государственных органов, органов местного само-

управления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в государственные органы и органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

— персональный состав государственных органов и органов местного самоуправления;

— вопросы об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

— принятие или изменение бюджета, бюджетов муниципальных образований и государственных внебюджетных фондов;

— административно-территориальное деление субъекта Российской Федерации;

— введение, изменение и отмена налогов и сборов, а также освобождение от их уплаты;

— полномочия государственных органов и органов местного самоуправления;

— принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

На втором этапе происходит официальное объявление о намерениях запуска процедуры реализации права на подачу гражданской законодательной инициативы. Так, законодательством большинства субъектов Российской Федерации для этого специально предусмотрено создание инициативных групп. Региональными законами может устанавливаться разное количество участников таких групп: 5 чел. в Калужской области, 20 чел. в Брянской, 50 чел. в Москве, 300 чел. в Алтайском крае. Также требования предъявляются и к их субъективному составу: непосредственно с законодательной инициативой могут выступить граждане, проживающие на соответствующих территориях и обладающие активным избирательным правом. Кроме того, предусматривается специальная процедура образования инициативных групп. Так, в большинстве регионов инициативные группы формируются собранием граждан, сходом или иной коллективной формой принятия решения. В частности, специальными законами Иркутской и Смоленской областей указывается, что правомочным на создание инициативной группы является общее собрание граждан численностью не менее 100 человек. После определения персонального состава инициативную группу необходимо зарегистри-





ровать в уполномоченном на то органе. По-разному решается вопрос о выборе уполномоченного органа. Нормативно-правовыми актами Архангельской, Калининградской, Тамбовской, Астраханской, Брянской, Пензенской, Свердловской, Томской областей эти функции возложены на региональный законодательный (представительный) орган. В Иркутской, Смоленской областях, Алтайском и Красноярском краях — на региональную избирательную комиссию. Особым образом данный вопрос был решен в Брянской области: инициативная группа регистрируется представительным органом муниципального образования на основании заявления, подписанного всеми членами инициативной группы.

Для регистрации инициативная группа должна предоставить в уполномоченный орган следующие документы: протокол собрания инициативной группы с решением о выдвижении гражданской законодательной инициативы, избрании председателя и заместителя председателя инициативной группы, список членов данной группы, обращение, проект нормативного акта и прилагаемые к нему документы.

После регистрации на инициативные группы начинает распространяться весь комплекс специальных прав и обязанностей. В частности, законами отдельных субъектов факт регистрации подтверждается выдачей инициативной группе регистрационного свидетельства, оформленного по специальной форме.

Особая ситуация складывается в Алтайском крае, где сначала заявляется ходатайство о возбуждении процедуры законодательной инициативы, которое должно быть подписано не менее чем тремястами гражданами, затем проводится экспертиза и публикация законопроекта, и лишь после этого создается инициативная группа. Также существуют определенные особенности и в законодательстве Калужской области, где гражданам не сначала должны заявить о возникновении данной инициативы и опубликовать ее проект, а лишь потом создавать инициативную группу. Важной особенностью законодательства Нижегородской области является отсутствие требования по созданию инициативных групп. Для реализации механизма подачи инициативы гражданам нужно лишь направить законопроект вместе с собранными подписями в региональный законодательный (представительный) орган.

Относительно содержания подаваемых инициатив в одних субъектах Российской Федерации установлена форма

постатейно составленного предложения проекта нормативного акта (Алтайский край, Брянская, Омская области, город Москва), а в других — либо положение о содержании инициативы не закреплено, либо не предъявляется жестких требований. В некоторых субъектах, где детально урегулирована процедура гражданской законодательной инициативы, приняты специальные формы бланков для подачи самих инициатив и сбора подписей.

На третьем этапе, когда инициативные группы зарегистрированы или иным образом приобрели соответствующие права, начинается процесс сбора подписей в поддержку гражданской законодательной инициативы. Так, численность в 100 тыс. человек установлена в Краснодарском крае; 50 тыс. человек в Москве; 10 тыс. человек в Свердловской, Брянской, Смоленской областях и Удмуртской Республике; 1 тыс. человек в Калужской, Астраханской областях и Республике Тыва; в Амурской и Томской областях она равняется 1% избирателей, проживающих в данном субъекте; 5% в Республике Хакасия.

Особая ситуация складывается в Краснодарском крае, в уставе которого существуют сразу две статьи, регулирующие вопросы подачи гражданских инициатив. Так, в статье 22 устанавливается, что население края может осуществлять гражданскую инициативу путем выдвижения предложений для рассмотрения Законодательным Собранием края в порядке гражданской инициативы от имени не менее чем 10 тысяч избирателей. Гражданская инициатива (коллективное обращение) не позднее чем в месячный срок подлежит рассмотрению Законодательным Собранием края. В свою очередь в статье 55 указано, что правом законодательной инициативы в Законодательное Собрание края обладают не менее 100 тысяч избирателей края, подписавших надлежащим образом коллективное обращение. Таким образом, в Уставе Краснодарского края существует некая неточность, которая фактически может неоднозначно трактоваться.

Также могут устанавливаться определенные периоды времени на сбор этих подписей: Иркутская область — 30 дней, Брянская и Тамбовская области — 2 месяца, Архангельская, Калининградская области — 60 дней, Омская и Пензенская области — 3 месяца.

Подписи могут собираться только среди граждан, обладающих активным избирательным правом, посредством внесения их в подписные листы, содержащие наименование законопроекта.

В отдельных субъектах существуют специальные формы данных листов. Гражданин ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина. Данные о гражданине, ставящем в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе гражданина лицом, собирающим подписи в поддержку гражданской законодательной инициативы. Указанные данные вносятся только рукописным способом. Подпись и дату ее внесения гражданин ставит собственноручно. Подписной лист заверяет своей подписью лицо, собиравшее подписи граждан, с указанием фамилии, имени, отчества, адреса места жительства, даты рождения, серии и номера паспорта (иного заменяющего документа) и уполномоченный представитель инициативной группы граждан.

При сборе подписей может проводиться агитация за или против соответствующего законопроекта, соответствующих поправок. Агитация может осуществляться с помощью средств массовой информации путем проведения агитационных публичных мероприятий, выпуска агитационных печатных материалов, а также с помощью информационно-телекоммуникационной сети Интернет и в иных не запрещенных федеральным законом формах.

По окончании сбора подписей законодательством отдельных регионов предусмотрен этап регистрации инициатив. Инициативная группа должна провести собрание, на котором подсчитывается общее количество собранных подписей, избираются члены группы, уполномоченные присутствовать при выборочной проверке правильности оформления подписных листов и достоверности представленных в них сведений, назначается лицо, уполномоченное осуществлять доработку проекта закона в соответствии с экспертными заключениями.

До принятия решения о регистрации гражданской законодательной инициативы инициативная группа вправе заявить письменный отказ от законодательной инициативы. Отказ должен быть подписан более чем половиной членов инициативной группы. В этом случае работа по регистрации гражданской инициативы прекращается. Поступившие от инициа-

тивной группы документы не возвращаются.

Вместе с тем необходимо отметить, что гражданские законодательные инициативы не регистрируются и не рассматриваются в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации или на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

На четвертом этапе уполномоченным органом производится проверка собранных подписей. Законодательством регионов по-разному решается вопрос о выборе ответственного органа. Так, в Алтайском, Красноярском краях, Смоленской, Тверской, Свердловской, Архангельской, Иркутской областях проверка правильности сбора подписей возлагается на региональную избирательную комиссию.

В Алтайском крае в целях проведения проверки достоверности подписей и сведений, указанных в подписных листах, Избирательная комиссия Алтайского края вправе использовать государственную систему регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации. Вместе с тем, согласно Положению «О Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации», сведения об избирателях, участниках референдума, содержащиеся в Регистре, могут использоваться для решения задач, не связанных с выборами, референдумами, в соответствии с федеральными законами. В свою очередь специальных законов в этой сфере на данный момент не существует.

В Смоленской и Тверской областях законодательством косвенно предусмотрена возможность использования непосредственно Государственной автоматизированной системы «Выборы». Так, в специальных нормативно-правовых актах указано, что проверка подписей осуществляется в соответствии с законами о референдуме, если иное не установлено данными актами. Тем не менее, согласно Федеральному закону от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”», использование автоматизированной системы для целей, не связанных с проведением выборов, возможно только в случаях, предусмотренных законом или нормативно-правовым актом Центральной избирательной комиссии. Таким образом, на данный момент использование ГАС «Выборы» при реализации механизма гражданской законодательной иници-





циативы на уровне субъекта Российской Федерации идет в разрез с федеральным законодательством.

Вместе с тем в Волгоградской, Калининградской, Нижегородской, Ростовской, Тамбовской, Тюменской областях, городе Москве, республиках Тыва и Башкортостан, а также в Еврейской автономной области предусмотрен иной механизм проверки собранных подписей. Так, законами данных регионов устанавливается, что подписи для проверки направляются в законодательный (представительный) орган соответствующего субъекта Российской Федерации. Важной особенностью законодательства Томской области является возможность привлечения на договорной основе «соответствующих организаций» с целью осуществления проверки правильности оформления подписных листов и достоверности представленных в них сведений.

Таким образом, региональными нормативными актами выработана другая концепция, которая позволяет не возлагать на избирательные комиссии полномочия по проверке подписей, что, в свою очередь, позволяет избежать нарушения избирательного законодательства. Тем не менее, по нашему мнению, использование ГАС «Выборы» при реализации института гражданской законодательной инициативы привело бы к повышению качества проверки подписей и уменьшению финансовых и временных затрат.

На пятом этапе иницируемый документ рассматривается на заседании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, который по окончании рассмотрения принимает итоговое решение. Рассмотрение гражданских законодательных инициатив в представительных органах субъектов РФ осуществляется в общем порядке, установленном для всех законопроектов, однако Устав Волгоградской области закрепляет, что «законопроекты и предложения, направленные в областную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы граждан, рассматриваются Думой в первоочередном порядке». Также законодательство Брянской области и Алтайского края устанавливает, что в случае неодобрения законопроекта, вынесенного путем гражданской законодательной инициативы представительным органом, такой законопроект автоматически должен быть вынесен на региональный референдум.

Более подробная информация о необходимом количестве подписей, численности инициативных групп, сроке сбора

подписей и наименованиях механизма гражданской законодательной инициативы в законодательствах субъектов РФ не закреплена.

Отдельно необходимо остановиться на опыте практической реализации механизма гражданской законодательной инициативы на уровне субъектов Российской Федерации. На данный момент такой опыт имеет Свердловская область. Так, 10 февраля 2010 г. в г. Первоуральске состоялось собрание граждан в помещении Первоуральского горкома КПРФ, на котором была избрана инициативная группа. На данном собрании были рассмотрены и утверждены в порядке народной законодательной инициативы три законопроекта⁴. В свою очередь представительный орган Свердловской области зарегистрировал эти инициативы со второго раза только после решения Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга от 29.04.2010. После этого проекты инициатив были переданы для публикации в «Областную газету», однако последняя отказалась их публиковать. После этого законопроекты были поданы уже депутатами Законодательного Собрания Свердловской области от партии КПРФ, но не в качестве гражданской законодательной инициативы. Вместе с тем законодательством Свердловской области установлено, что редакция «Областной газеты» не вправе отказать инициативной группе в публикации законопроекта, если ею выполнены все условия, предусмотренные настоящим Законом [7]. Однако законом не установлена конкретная ответственность за неисполнение закона как для редакции газеты, так и для остальных органов и организаций, уполномоченных на осуществление функций, от которых зависит процесс реализации гражданских инициатив. Тем не менее, данные препятствия могут быть преодолены судебными решениями, однако на это требуется большое количество времени, что в отдельных случаях может просто лишить актуальности поданные инициативы. Таким образом, необходимо законодательно установить меру ответственности для органов и организаций за неисполнение возложенных на них законом обязанностей. В частности, Е. И. Бычковой предлагалось ввести следующую формулировку: «Нарушение срока принятия решения по проекту закона, внесенного в порядке законодательной инициативы, принятие немотивированного решения об отказе в рассмотрении проекта закона, недоведение до сведения инициативной группы результатов его рассмотрения

или совершение иного нарушения в процессе реализации инициативы является основанием для наступления дисциплинарной и административной ответственности» [1].

Схожий опыт имеется и в Москве. Так, 20 февраля 2013 года Московская городская Дума приняла постановление «Об отказе в регистрации инициативной группы по реализации права гражданской законодательной инициативы о принятии Закона города Москвы «О внесении изменений и дополнений в Законы города Москвы». Причиной отказа в регистрации данной инициативной группы стали существенные основания: не соблюдены требования ч. 4 и 5 ст. 1 Закона города Москвы № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве».

Также имеется еще одна попытка граждан по реализации своего права на подачу гражданских законодательных инициатив. Так, в Мосгордуму обратилась инициативная группа жителей с предложением о принятии городского закона «О применении отдельных способов проверки обоснованности установления, изменения или применения цен (тарифов) на коммунальные услуги». Причиной отказа в регистрации стало то, что законопроект дублирует значительное количество положений действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации и города Москвы, в том числе дословно, а также воспроизводит процедуры, установленные федеральным законодательством для федеральных органов исполнительной власти. Согласно ч. 4 ст. 1 Закона города Москвы № 64, вносимый в порядке гражданской законодательной инициативы проект закона города Москвы может содержать только вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и города Москвы либо в ведении города Москвы, и не должен быть направлен на ограничение или отмену общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод. Кроме того, законопроект наделяет орган исполнительной власти города Москвы в области государственного регулирования тарифов правом проводить проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на соблюдение требований федерального законодательства и законодательства города Москвы в части установления и (или) применения тарифов в сфере оказания коммунальных услуг. Вместе с тем, в соответствии со ст. 1 Закона города Москвы № 64 проект закона, вносимый в порядке реализации

права гражданской законодательной инициативы, не должен содержать вопросы о полномочиях органов государственной власти города Москвы. Таким образом, представительный орган отметил, что поданная законодательная инициатива не отвечает требованиям ст. 1 и 2 Закона города Москвы № 64, что является основанием для отказа в регистрации инициативной группы. Как заметил Председатель Мосгордумы Владимир Платонов, законодательная инициатива должна быть правильной, ясной и соответствовать федеральному и московскому законодательству [8].

В 2012 году в Избирательную комиссию Иркутской области инициативной группой граждан были предоставлены итоговые документы, в том числе подписные листы с необходимым количеством подписей граждан. Избирательной комиссией проводилась проверка подписей с использованием ГАС «Выборы». Документы осуществления народной законодательной инициативы были направлены в Законодательное Собрание Иркутской области, которым инициатива была отклонена.

Таким образом, несмотря на закрепление возможности подачи гражданских законодательных инициатив, во многих субъектах Российской Федерации на данный момент практически не существует реальной практики реализации гражданами своих прав относительно этого института. Такая ситуация возникла в силу целого ряда причин: во-первых, в законодательстве большинства регионов попросту отсутствует надлежащая нормативно-правовая база по реализации механизма гражданской законодательной инициативы; во-вторых, в большинстве регионов установлен довольно высокий порог необходимых к сбору подписей; в-третьих, данные проблемы связаны с низким уровнем гражданской активности населения и отсутствием реальной политической конфронтации.

Вместе с тем, по нашему мнению, в целях повышения эффективности реализации гражданской законодательной инициативы и института референдума в законодательстве необходимо установить взаимосвязь между этими формами непосредственного народовластия, «закрепить правовые механизмы, позволяющие трансформировать процедуру реализации гражданской законодательной инициативы граждан в процедуру выдвижения инициативы о проведении референдума» [2, с. 62]. В частности, в случае отказа представительных органов



в принятии проектов или предложений инициативные группы должны иметь право продолжить сбор подписей для трансформации гражданской законодательной инициативы в инициативу по проведению референдума.

Отдельно необходимо подчеркнуть необходимость на государственном уровне

принять модельный закон о гражданских законодательных инициативах в субъектах Российской Федерации, что позволит выработать единые сбалансированные требования по реализации данного механизма непосредственного осуществления власти народом.

References

1. Bychkova, E. I. Teoretiko-pravovye voprosy ogranicheniya pravotvorcheskoi i zakonodatel'noi initsiativy grazhdan (na primere Moskvy) [Theoretical and Legal Issues of Restricting Law-Making and Legislative Initiative of Citizens (On the Example of Moscow)]/ E. I. Bychkova // *Sovremennoe pravo*. — 2013. — No. 5. — p. 31—33.
2. Vazhnov, S. S. Institut pravotvorcheskoi initsiativy grazhdan v sisteme narodovlastiya v Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk [Institute of Law-Making Initiative of Citizens in the System of People Power in the Russian Federation]/ S. S. Vazhnov. Saratov, 2007.
3. KPRF «zapuskaet» narodnuyu zakonodatel'nuyu initsiativu. Start v Sverdlovskoi oblasti [Communist Party of the Russian Federation Starts National Law-Making Initiative: Start is in Sverdlovsk Region]// *Sait obshcherossiiskoi politicheskoi partii KPRF*. — URL: http://kprf.ru/rus_soc/75842.html (date of access: February 7, 2015).
4. Nudnenko, L. A. Kontseptsiya Federal'nogo zakona «O narodnoi zakonodatel'noi initsiativе v Rossiiskoi Federatsii» [Concept of the Federal Law 'On National Law-Making Initiative in the Russian Federation']/ L. A. Nudnenko, M. A. Popova // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2008. — No. 9. — p. 5—8.
5. On the amendments in the Law of Primorsky Krai 'On Legislative Assembly of Primorsky Krai: Law of Primorsky Krai as of 24.06.2009 No. 464-KZ // *SPS «Konsul'tant Plyus»*. (In Russ.)
6. On procedure of realization of national law-making initiative: Law of Yaroslavl Region as of February 7, 2002 No. 8-z (ceased to be in force in accordance with provisions of the Law of Yaroslavl Region as of April 5, 2011 No. 7-z) // *SPS «Konsul'tant Plyus»*. (In Russ.)
7. On legal attacks in Sverdlovsk region: Law of Sverdlovsk region as of March 2, 1999 No. 4-OZ // *SPS «Konsul'tant Plyus»*. (In Russ.)
8. Prinyato postanovlenie ob otkaze v registratsii initsiativnoi gruppy [Decision on Refusal to Register an Initiative Group] // *Ofitsial'nyi sait partii «Edinaya Rossiya»*. — URL: <http://moscow.er.ru/news/2013/10/30/prinyato-postanovlenie-ob-otkaze-v-registracii-initsiativnoj-gruppy/> (date of access: February 7, 2015).

КУТЕЙНИКОВ Дмитрий Леонидович, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный университет им О. Е. Кутафина (МГЮА). 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

KUTEYNIKOV Dmitry Leonidovich, PhD student of the Department of Constitutional and Municipal Law of O.E. Kutafin Moscow State University. 9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow, 123995. E-mail: lebedev_va@bk.ru



For citation: **D. L. Kuteynikov**. Implementation of the Institution of Public Lawmaking Initiative on the Level of Constituent Units of the Russian Federation
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 51—58.

А. А. Малюшин

ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ И ИХ МЕСТО В ИЕРАРХИИ ИСТОЧНИКОВ РОССИЙСКОГО ПРАВА

A. A. Maliushin

FORMS OF PERFORMING LAW-MAKING FUNCTION OF THE CONSTITUTIONAL LEGISLATION AND THEIR PLACE IN THE HIERARCHY OF THE SOURCES OF THE RUSSIAN LAW

В статье рассматриваются специфические особенности актов Конституционного Суда РФ, их значение и характер относительно прочих индивидуально правовых актов, выявление специфического прецедентного значения правовых позиций, получающих закрепление в актах конституционного судебного правотворчества. В работе с позиций конституционного правопонимания обосновывается тезис о том, что Конституция РФ является уникальным нормативным правовым актом, универсальным источником российского права, который предопределяет и объединяет все его остальные источники и создает для их развития базовую методологическую основу.

Ключевые слова: правоположение; правоустановление; преюдиция; прецедент; конституционно судебное правотворчество; конституционный нормоконтроль.

The article considers specific peculiarities of the statutory acts of the Constitutional Court of the Russian Federation, their meaning, and character in reference to other individual legal acts, as well as the identification of specific precedent meaning of legal propositions which are consolidated in the acts of constitutional judicial law enforcement. From the position of constitutional legal consciousness the author justifies the idea that the Constitution of the Russian Federation is the unique statutory act, as well as the universal source of the Russian law which predetermines and unifies all of its other sources and creates the basic methodological foundation for their development.

Keywords: legal provision; establishment of rights; collateral estoppel; precedent; constitutional and judicial law-making activity; constitutional compliance assessment.

Мнение о целесообразности отнесения решений органов конституционной юстиции к категории *особых* нормативных правовых актов весьма распространено и неоднократно являлось предметом научного анализа [23, с. 106—107]. Полагаем, что не всегда в этом отношении учитывают специфику конституционного судебного правотворчества.

Необходимыми общими признаками нормативных правовых актов, как известно, выступают: неконкретность адресата, возможность неоднократного применения и внесения изменений в нормативно-

правовые акты, сохранение действия независимо от исполнения [10, с. 253].

Особенности же обнаруживаются в том, например, что акты Конституционного Суда РФ не только устанавливают и содержат нормы права, но и иным образом меняют систему правовых норм [9, с. 50].

Вместе с тем некоторые исследователи полагают, что источниками конституционного права соответствующие акты следует считать только в случае, если они содержат конституционно-правовые нормы о конституционности





законов, толковании Конституции и т. д. [8, с. 14].

Представляется, что такое разделение не вполне оправданно, хотя формально оно и направлено на выявление специфических свойств современных источников права. В науке права широко признано, что, осуществляя конституционный нормоконтроль, исключая юридически дефектные нормы из системы позитивного права, Конституционный Суд РФ выступает тем самым *наравне* с законодателем, хотя бы и в «негативном» аспекте: как «негативный законодатель» [14, с. 242].

Признание Конституционным Судом РФ нормативных положений неконституционными опирается на легитимную технику интерпретации и актуальной конкретизации конституционно-правовых принципов и норм, вследствие чего правовое регулирование и приобретает искомый конституционный характер, или, как формулируют некоторые авторы, происходит выработка «живого» конституционного права [2, с. 218; 13].

Решения органов конституционной юстиции не теряют значение специфических источников права и в ситуациях, когда они признают (подтверждают) конституционность проверенных нормативных правовых актов. Как подчеркивается в литературе, в результате не только находит свое подтверждение презумпция конституционности законодательства, но «повышается» до максимально возможного уровня его легитимность, что, в свою очередь уже безоговорочно обеспечивает стабильность профильной правоприменительной практики [19, с. 372].

Поиск своеобразия решений Конституционного Суда РФ связан и представлением об уникальной двойственности или синтетичности таких источников.

Не соглашаться с правоустанавливающими эффектами интерпретационной практики Конституционного Суда РФ, значит — отрицать очевидное с научной и фактической точек зрения. Как справедливо отмечено в литературе, функции непосредственной интерпретации текста конституции (устава), обязательной для всего последующего правотворческого процесса органов государственной власти, связанного с этим преодоления пробелов в законодательстве, выявления его конституционного смысла, — объективно придают итоговым решениям органов конституционной юстиции статус нормативности [19, с. 378].

Кроме того, сама практика органов государственной власти фактически при-

дает итоговым решениям и определением Конституционного Суда РФ «с позитивным содержанием» характер нормативных актов [18, с. 16].

Нам достаточно обоснованным видится представление, что большей юридической силой по сравнению с признаваемыми неконституционными законами, договорами, указами, постановлениями, уставами итоговые решения Конституционного Суда РФ наделяет сама Конституция РФ [16, с. 6]. Постепенно с этим соглашается все больше ученых-конституционалистов.

Есть, однако, чрезвычайно важный аспект, применительно к которому следует указать, прежде всего, на позицию О. Е. Кутафина, который отмечал, что если признанные неконституционными нормативные правовые акты или их отдельные положения утрачивают силу, это вовсе не означает, что акты Конституционного Суда РФ по юридической силе стоят выше актов Федерального Собрания РФ и/или Президента РФ.

Данное обстоятельство, полагал он, всего лишь особым образом подтверждает высшую юридическую силу самой Конституции РФ [15, с. 146]. Против такой критической трактовки нас и побуждает высказываться идея конституционного судебного правотворчества (правоустановления).

Конституционное правопонимание стремится к последовательным онтологическим обоснованиям. Н. В. Витрук, например, уверенно говорил о *непререкаемости* решений Конституционного Суда РФ, юридическая сила которых должна быть *приравнена* к юридической силе Конституции РФ. Поэтому изменить решение Конституционного Суда РФ можно только дополнением и изменением содержания самой Конституции РФ либо принятием новой федеральной Конституции [2, с. 441].

Кроме того, на что обращается внимание и в литературе, нельзя с однозначностью говорить также о *прямом* превосходстве юридической силы решения Конституционного Суда РФ над силой признанного им неконституционным акта, ведь главная («подлинная») причина утраты нормативным правовым актом (его отдельных положений) юридической силы заключается, все-таки, в его противоречии Конституции РФ, а не в установлении факта такого противоречия решением Суда [23, с. 78].

Немаловажное значения для рассматриваемой проблемы имеет и то обстоятельство, что решения Конституционно-

го Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ по своему значению и характеру являются, наряду с прочим, и индивидуальными правовыми актами [1, с. 112; 7, с. 51—52, 70].

В этой связи отдельного рассмотрения заслуживает бытующее мнение о *фактическом* сходстве решений конституционных (уставных) судов с такими источниками права как *прецеденты*.

Г. А. Гаджиев полагает, что решения конституционных (уставных) судов *ближе всего* к прецедентам (хотя в его трактовке прецедентами следует признать не решение в целом, а лишь правовую позицию Конституционного Суда РФ) [3, с. 83].

«Прецедентный характер акта конституционной юрисдикции означает, — пишет по этому поводу Л. В. Лазарев, — что выраженная в нем правовая позиция относительно конституционности конкретного акта или нормы является образцом (правилом), которым должны руководствоваться законодательные, судебные и иные органы, должностные лица при решении вопросов в рамках своей компетенции применительно к аналогичным по содержанию актам, нормам» [16, с. 8].

Важно учитывать и то обстоятельство, что судебный прецедент в классическом смысле проецируется на дела с выраженной аналогией фактуры, тогда как решения Конституционного Суда РФ актуальны для широкого круга дел, в различной степени связанных с применением соответствующей нормы, соответствующего конституционно интерпретированного законоположения или выработанного Судом правоположения.

Есть, впрочем, и иные основания утверждать, что правовой прецедент применительно к деятельности Конституционного Суда РФ не может рассматриваться в качестве формы его правотворческой деятельности: во-первых, правовой прецедент возникает и действует исключительно в системе судебных органов, а, во-вторых, он получает достоверное институциональное содержание только в своей, генетически связанной с ним, правовой системе, к числу которых российская правовая система причислена быть не может.

В. Д. Зорькин также считает, что решения Конституционного Суда РФ вряд ли возможно признать судебным прецедентом, поскольку, во-первых, в процессе последующего применения рассматриваемого вида решений Конституционного Суда РФ нет аналогичного применения права и нет аналогичного дела, так как Суд обладает исключительной компетенцией лишения норм юридической

силы; во-вторых, решение Конституционного Суда РФ касается не только судов, но и государственных органов; в-третьих, решения Конституционного Суда РФ о неконституционности нормы изначально направлены на изменение совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения¹ [4; 5].

Как представляется, не только вполне справедлив вывод О. Ю. Котова, что применять термин «прецедент» в отношении решений Конституционного Суда РФ «не вполне точно» [11, с. 52], но следует по возможности исключить отождествление решений органов конституционной юстиции с такими чужеродными источниками права, как судебные прецеденты. Это не препятствует, однако, признанию специфического прецедентного значения правовых позиций, получающих закрепление в актах конституционного судебного правотворчества.

Значительное количество российских ученых склонны признавать наличие (и смешение) признаков различных источников права в решениях Конституционного Суда РФ. Одновременно следует отметить, что к соответствующей характеристике подходят, преимущественно, без учета существенной специфики отдельных видов таких решений (актов), что вряд ли оправданно. В частности, высказывается представление о возможности придания решениям Конституционного Суда РФ значения преюдиции.

Под «преюдициальностью» в науке права, как известно, понимают особое средство юридической техники, обеспечивающее процессуальную экономию и единообразие принимаемых судами решений по фактически сходным делам [25, с. 380]. По мнению Т. Г. Морщаковой, *правовые позиции* Конституционного Суда РФ могут быть поняты как особый вид юридической преюдиции, поскольку его выводы и оценки должны признаваться другими судами как юридические факты [6, с. 3].

Представляется, что термин «преюдиция» использован в данном случае не вполне удачно, а правовые позиции (правоположения) и акты (решения) Конституционного Суда РФ следует последовательно разграничивать. Безусловно, установление Конституционным Судом РФ, соответствует или не соответствует та или иная норма Конституции РФ, имеет *и преюдициальное* значение для практики других судов [20, с. 127].

¹ См. также: Конституционное развитие России : интернет-конференция председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина // www.garant.ru





Однако смысл подобной преюдициальности опять-таки существенно иной. Решение Конституционного Суда РФ не является правовой преюдицией уже потому, что в нем решаются вопросы права, а не факта, и оно нормативно значимо (общеобязательно) по своей сути [23, с. 117—118]. Решения же других судов подобной конституционной нормативностью не обладают, кроме того, в большинстве случаев и процессуальных режимов обычные преюдиции могут быть оспорены и преодолены (опровергнуты).

С позиций конституционного правоопонимания Конституция РФ является уникальным нормативным правовым актом, универсальным источником российского права, который *сущностно* предопределяет и объединяет все его остальные источники и создает для их развития базовую методологическую основу [1, с. 114; 12, с. 25]. Причем, признание существенного характера такой связи в корне отличается от формальных совпадающих констатаций [1, с. 114; 7, с. 53]. Онтологически связаны с Конституцией РФ и решения Конституционного Суда РФ, а также в своем «измерении» — решения конституционных (уставных) судов РФ (последние, сверх того, аналогичным образом связаны и с конституцией (уставом) субъекта РФ). Конституционная интерпретация одних нормативных положений не препятствует выработке других нормативных положений; и на практике подобное имеет место достаточно часто.

Попытка осмыслить своеобразие актов и результатов деятельности Конституционного Суда РФ приводит зачастую к выводам, граничащим с эклектикой. В литературе бытуют мнения о том, что по своей природе решения Конституционного Суда РФ есть разновидность правоприменительных актов. Следует согласиться с З. М. Хатковой, что ошибочность таких представлений связана именно с их онтологической привязкой, тогда как правоприменительные начала присущи любой судебной практике [23, с. 118]. Также справедливы аргументы, что решения Конституционного Суда РФ не могут считаться правоприменительными актами, поскольку способны лишать силы нормы права; нельзя их отождествлять и с актами применения конституционных норм¹ [17, с. 124—126].

При этом отмечается, что без признания наличия правотворческих элементов

¹ Вместе с тем, по мнению этих ученых, решения Конституционного Суда РФ не являются и нормативными актами, «поскольку не направлены на создание новых норм права и носят охранительный характер»

невозможно объяснить эффект распространения актов органов конституционной юстиции на все сходные правоотношения, любые субъекты права [1, с. 114]. Характеризовать же такие элементы (и свойства), действительно, можно по-разному.

Однако едва ли не единственное, на чем сходятся отмеченные научные позиции, заключается в признании того обстоятельства, что решения органов российской конституционной юстиции занимают свое место в системе источников российского права, *наряду* с нормативными правовыми актами, нормативными договорами и другими источниками.

Действительно, особенность конституционного судебного правотворчества (правоустановления) состоит, в том, что оно осуществляется как судебно-контрольная деятельность, а его результат имеет нормативную природу.

Синтетический характер решений Конституционного Суда РФ как раз и обусловлен тем, что они одновременно являются результатами и конституционно-судебной и конституционно-правотворческой (правоустановительной) деятельности.

С материальными и процессуальными следствиями данного обстоятельства прямо связано и определение иерархического места решений Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ в системе источников права, на что уже обращалось внимание в литературе [24, с. 34].

В этом вопросе следует выделить позицию тех ученых-конституционалистов, которые считают, что юридическая сила решений Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ превышает юридическую силу любого закона, который может быть признан ими несоответствующим Конституции РФ, либо конституции (уставу) субъекта РФ [2, с. 106]. Ставить решения Конституционного Суда РФ даже «на второе место» после Конституции РФ [21, с. 67] — не вполне правильно по сути, хотя и необходимо с «технической» точки зрения.

На основании сказанного приходим к выводу, что результаты конституционной правотворческой деятельности российских органов конституционной юстиции наделены присущим только им свойством нормативности и являются особым (отдельно стоящим) видом источников современного права, для которого качество конституционности выступает необходимым (онтологическим) классифицирующим признаком.

Будучи достоверно правовыми (правоустанавливающими), решения Конститу-

ционного Суда РФ в иерархии источников российского права занимают по своей юридической силе место непосредственно рядом с Конституцией РФ, а решения кон-

ституционных (уставных) судов (в аспекте их позиционирования на субфедеральном уровне) — с конституцией (уставом) соответствующего субъекта РФ.

References

1. Basten, I. S. Resheniya Konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii, konstitutsionnykh ustavnykh sudov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii kak istochniki konstitutsionnogo prava Rossii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Decisions of Constitutional Court of the Russian Federation and Constitutional Statutory Courts of Constituent Units of the Russian Federation as Sources of Constitutional Law of Russia: Synopsis of Thesis of Cand. Sc. Law] / I. S. Basten. — Chelyabinsk, 2001.
2. Vitruk, N. V. Konstitutsionnoe pravosudie: sudebnoe konstitutsionnoe pravo i protsess : ucheb. posobie. [Constitutional Justice: Judicial Constitutional Law and Proceedings: Reference Book] / N. V. Vitruk. — Moscow, 2011.
3. Gadzhiev, G. Pravovye pozitsii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii kak istochnik konstitutsionnogo prava [Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a Source of Constitutional Law] / G. Gadzhiev // *Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeiskoe obozrenie*. — 1999. — No. 3.
4. Zor'kin, V. D. Konstitutsionnyi Sud Rossii v evropei-skom pravovom pole [Constitutional Court of the Russian Federation in the European Legal Field] / V. D. Zor'kin // *Zhurnal rossiiskogo prava*. — 2005. — No. 3.
5. Zor'kin, V. D. Pretsedentnyi kharakter reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii [Precedent Character of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation] / V. D. Zor'kin // *Zhurnal rossiiskogo prava*. — 2004. — No. 12.
6. Interv'y u s zamestitelem Predsedatelya Konstitutsionnogo Suda RF T. G. Morshchakovoi [Interview with Deputy Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation T. G. Morshchakova] // *Zakonoda-tel'stvo*. — 1999. — No. 5.
7. Klimovich, E. A. Mekhanizm realizatsii reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk [Mechanism of Realization of Decisions of Constitutional Court of the Russian Federation: Thesis of Cand. Sc. Law] / E. A. Klimovich. — Chelyabinsk, 2004.
8. Konstitutsionnoe pravo: ucheb. [Constitutional Law: Course Book] / A. E. Kozlov. — Moscow: BEK, 1997. — 435 p.
9. Konstitutsionnoe pravo sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Law of Constituent Units of the Russian Federation] / V. A. Kryazhkov. — Moscow: Gorodets-Izdat Publ., 2002.
10. Kosolapov, M. F. Sudebnoe pravotvorchestvo v Rossii [Judicial Law-Making Activity in Russia] / M. F. Kosolapov // *Problemy ispolneniya federal'nykh organami gosudarstvennoi vlasti i organami gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii i konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: materialy Vserossiiskogo soveshchaniya (Moskva, 22 marta 2001 g.)*. — Moscow: Formula prava Publ., 2001.
11. Kotov, O. Yu. Vliyaniye reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossii na grazhdanskoe sudoproizvodstvo [Influence of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on Civil Proceedings] / O. Yu. Kotov. — Moscow, Gorodets-Izdat Publ., 2002.
12. Kruss V. I. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii i otechestvennaya nauka prava [Constitution of the Russian Federation and National Science of Law] / V. I. Kruss // *Problemy prava*. — 2013. — No. 4.
13. Kruss, V. I. Yuridicheskaya konkretizatsiya — gorizonty neochevidnogo: itogi i perspektivy zainteresovannogo obsuzhdeniya «lokal'noi» problem [Legal Concretization — Horizons of Unascertainable: Results and Perspectives of Concerned Discussion of a 'Local' Problem] / V. I. Kruss // *Yuridicheskaya tekhnika*. — 2007. — No. 1. — p. 287—295.
14. Kryazhkov, V. A. Konstitutsionnaya yustitsiya v Rossiiskoi Federatsii : ucheb. posobie [Constitutional Justice in the Russian Federation: Reference Book] / V. A. Kryazhkov, L. V. Lazarev. — Moscow: BEK, 1998.
15. Kutafin, O. E. Istochniki konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii [Sources of Constitutional Law of the Russian Federation] / O. E. Kutafin. — Moscow : Yurist" Publ., 2002.
16. Lazarev, L. V. Konstitutsionnyi Sud Rossii i razvitie konstitutsionnogo prava [Constitutional Court of the Russian Federation and the Development of Constitutional Law] / L. V. Lazarev // *Zhurnal rossiiskogo prava*. — 1997. — No. 11.
17. Luchin, V. O. Zhaloby grazhdan v Konstitutsionnyi Sud RF [Complaints of Citizens to the Constitutional Court of the Russian Federation] / V. O. Luchin, O. N. Doronina. — Moscow, 1998.
18. Mityukov, M. A. Akty Konstitutsionnogo Suda RF i konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub'ektov Federatsii [Acts of Constitutional Court of the Russian Federation and Statutory Courts of Constituent Units of the Russian Federation] / M. A. Mityukov // *Zhurnal rossiiskogo prava*. — 2001. — No. 6.



19. Mityukov, M. A. Ocherki konstitutsionnogo pravosudiya: sravnitel'no-pravovoe issledovanie zakonodatel'stva i sudebnoi praktiki [Reviews of Constitutional Justice: Comparative and Legal Study of the Legislation and Judicial Practice]/ M. A. Mityukov, A. M. Barnashov. — Tomsk: Tomsk University Publ., 1999.
20. Organy konstitutsionnogo kontrolya sub'ektov RF. Problemy organizatsii i deyatel'nosti (nauchno-prakticheskii seminar) [Bodies of Constitutional Supervision of Constituent Units of the Russian Federation. Problems of Organization and Activity (Scientific and Practical Seminar)] // *Gosudarstvo i pravo*. — 1995. — № 9.
21. Sivitskii, V. Nekotorye teoreticheskie problemy sistematizatsii konstitutsionnogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Certain Theoretical Problems of Systematization of Constitutional Legislation of the Russian Federation]/ V. Sivitskii // *Vestn. Mosk. gos. un-ta*. — Ser. 11. *Pravo*. — 2000. — No. 2.
22. Strashun, B. A. Resheniya Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii kak istochnik prava [Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a Source of Law]/ B. A. Strashun // *Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyi protsess v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda*. — Moscow: Norma Publ., 2000.
23. Khatkova Z. M. Sudebnoe reshenie kak istochnik konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand yurid. nauk [Judicial Decision as a Source of Constitutional Law of the Russian Federation: Thesis of Cand. Sc. Law]/ Z. M Khatkova. — Stavropol', 2006.
24. Shul'zhenko Yu. L. Konstitutsionnyi kontrol' i Rossii [Constitutional Supervision in the Russian Federation]/ Yu. L. Shul'zhenko. — Moscow, 1999.
25. Yuridicheskii entsiklopedicheskii slovar' [Legal Encyclopedic Dictionary]/ gl. red. A. Ya. Sukharev. — 2d edition, revised. — Moscow, 1987.

МАЛЮШИН Алексей Александрович, судья Арбитражного суда Московского округа, доцент кафедры «Юриспруденция, интеллектуальная собственность и судебная экспертиза», Московский государственный технический университет им. Н. Э. Баумана, канд. юрид. наук. 127994, Москва, ГСП-4, ул. Селезневская, д. 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

MALIUSHIN Alesksey Aleksandrovich, judge of the Arbitration Court of Moscow region, associate professor of the Department of Jurisprudence, Intellectual Property, and Forensic Inquiry of Bauman Moscow State Technical University, Cand. Sc. Law. 9, Seleznevskaya, MPO-4, Moscow, 127994. E-mail: lebedev_va@bk.ru

For citation: **A. A. Maliushin**. Forms of Performing Law-Making Function of the Constitutional Legislation and Their Place in the Hierarchy of the Sources of the Russian Law *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 2(50).2015. pp. 59—64.



А. В. Сероус

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. V. Serous

CERTAIN ASPECTS OF IMPROVING THE SYSTEM OF PARLIAMENTARY PROCEDURES IN CONSTITUENT UNITS OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье автор исходит из тезиса, что вопросы совершенствования системы парламентских процедур в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации непосредственным образом связаны с проводимыми реформами системы государственной власти на региональном уровне. В этом аспекте рассматриваются возможные направления совершенствования системы парламентских процедур, формулируются предложения по внесению изменений в действующее законодательство субъектов РФ в целях повышения деятельности региональных парламентов.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, функции парламента, парламентская процедура.

The author impose the idea that the issues of improving the system of parliamentary procedures in the legislative (representative) bodies of constituent units of the Russian Federation are directly related to the ongoing reforms of public authorities at the regional level. In this respect, the author discusses possible ways of improving the system of parliamentary procedures and formulates proposals for amendments in the current legislation of constituent units of the Russian Federation in order to improve the activities of the regional parliaments.

Keywords: parliament, parliamentary system, legislative (representative) bodies of constituent units of the Russian Federation, functions of the parliament, parliamentary procedures.

Совершенствование системы парламентских процедур в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации — это вопрос, непосредственным образом связанный с проводимыми реформами системы государственной власти на региональном уровне.

Сегодня в России идеи парламентаризма находят свое воплощение в практике конституционного строительства не только на общефедеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации, которым в соответствии с положениями Конституции РФ предоставлено право формировать собственные законодательные (представительные) органы государственной власти. При этом законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов

Российской Федерации занимают особое место в общей системе институтов власти, поскольку, интегрируя и соотнося свою деятельность с другими институтами власти, образуя в совокупности с ними общее правовое поле государственного строя Российской Федерации, они в то же время являются частью системы государственной власти.

Часть 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации четко закрепляет принцип самостоятельности осуществления властных полномочий органами государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации, благодаря чему выстраивается строгая вертикаль власти по всем трем ее ветвям: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти» [7].





Развитием принципа самостоятельности осуществления функций государственного управления соответствующими органами власти субъектов Российской Федерации является положение ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом» [7].

Помимо федерального уровня правовой регламентации принципов организации и направлений деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, каждый из регионов имеет собственные законодательные акты, в которых, в соответствии с нормами федерального законодательства, определяет статус собственных региональных парламентских институтов власти, очерчивает рамки их полномочий и спектр функциональных обязанностей в осуществляемой ими разносторонней деятельности. Организация системы органов законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации достаточно разнообразна, отражает специфические региональные особенности.

Одним из актуальных вопросов современного конституционного права является вопрос о существовании так называемого регионального парламентаризма [11; 12]. Как писал А. А. Мишин, «парламентаризм не может существовать без парламента, его основой является именно сильный и полновластный парламент ... парламентаризм есть в то же время высшее качество парламента, которое может им утратиться» [10, с. 216]. По мнению И. Г. Дудко, «следует признать, что “парламентаризм” для субъектов Федерации постепенно становится реальностью. Он обретает как юридико-формальные, так и реальные очертания. Наряду с региональными особенностями, практика выявила общий, характерный для всех субъектов РФ опыт, позволяющий квалифицировать “региональный парламентаризм”» [4, с. 57].

Сущность и природа парламента наиболее полное выражение (отражение) находит в его функциях, при этом существуют различные классификации функ-

ций и полномочий парламента. М. Дюверже, опираясь на сферу деятельности как критерий классификации, к полномочиям парламента относит законодательные, финансовые, внешнеполитические, исполнительные, административные (назначение отдельных членов исполнительных органов, контроль над органами исполнительной власти, введение чрезвычайного положения, решения по управлению государственным имуществом и т. п.), судебные (назначение на некоторые судебские должности, смягчение наказаний и т. д.) полномочия по принятию и пересмотру конституции [18]. Английский исследователь Д. Кумбс выделяет пять групп таких полномочий: воздействие на правительство (вотум недоверия, министерская ответственность, импичмент и т. п.); издание законов; утверждение бюджета; контроль за администрацией (депутатский запрос, специальные комиссии по расследованию деятельности тех или иных органов и т. д.); организация работы самого парламента [17, Р. 5]. М. Амелер предлагает следующее деление: законодательные функции парламента, финансовые полномочия, полномочия в области контроля, внешнеполитические полномочия и судебные [3]. Б. С. Крылов выделяет три круга полномочий: полномочия в сфере законодательства, полномочия в налоговой и бюджетной сфере, контрольные полномочия [8, с. 74—75]. Д. А. Ковачев разделяет функции парламента на две группы: основная функция, осуществляющая которую, парламент становится таковым по существу, и вспомогательная или обслуживающая функция (издание постановлений или иных актов), при помощи которой парламент реализует основные полномочия [6, с. 191].

Неоспоримой является связь функций парламента и парламентской процедуры, которая проявляется в двух аспектах: во-первых, каждая функция парламента должна быть обеспечена соответствующей процедурой; во-вторых, каждая процедура должна способствовать качественной реализации парламентами своих полномочий.

На сегодняшний день парламентские процедуры являются основным методом регулирования регламентов парламента и играют значительную роль в определении места парламента в государственном механизме, наряду с компетенцией парламента и его контролем за деятельностью исполнительной власти. Парламентские процедуры способствуют выявлению реальных возможностей

представительного органа государства и отдельных депутатов по осуществлению имеющихся у них прав [13]. Кроме того, актуальность исследований института парламентской процедуры объясняется также тем влиянием, которое он оказывает на систему сдержек и противовесов, и ролью в качестве гарантии реализации парламентом своих полномочий. При отсутствии должного процедурного обеспечения представительный орган лишается возможности влиять на деятельность государственных органов и населения [5, с. 79].

С. А. Авакьян полагает, что в наше время «стала благодатной почва для исследования процедур в конституционном праве в целом и особенно парламентских процедур» [2, с. 6], объясняя это тем, что Россия обрела парламент — постоянно действующий представительный орган государственной власти, состоящий из двух палат. С. А. Авакьян полагает, что роль парламентских процедур начала проявляться сразу, «причем не как почва для парламентского крючкотворства, а именно как необходимая основа рациональной организации работы парламента и его палаты» [2, с. 7].

О. В. Кленкина, подчеркивая роль парламентских процедур в деятельности парламента, отмечает, что актуальность исследований института парламентской процедуры объясняется, помимо прочего, влиянием, которое он оказывает на систему сдержек и противовесов, и ролью в качестве гаранта реализации парламента своих полномочий. При отсутствии должного процедурного обеспечения представительный орган лишается возможности влиять на деятельность государственных органов и населения [5, с. 79].

По мнению М. И. Левиной, исследовавшей историю становления и развития парламентских процедур в Англии XVII — начала XIX в., институт парламентских процедур регулирует отношения, возникающие в процессе обеспечения организации и деятельности парламента с целью осуществления им своих конституционных функций и полномочий. «Речь идет о процессуальных нормах парламентского права, так как они регламентируют порядок, формы и методы организации и деятельности парламента. Процедуры, необходимые для применения права, опосредуют его. Их важность заключается в том, что они придают правовой характер деятельности парламента, следовательно, законом, принимаемым им» [9, с. 8—9].

С подобным подходом, рассматривающим парламентские процедуры только

как процедуры применения права самим парламентом и только как способ легитимации законов, не согласна Т. Ю. Огородникова, по мнению которой содержание парламентских процедур в этом случае незаслуженно сужено [14, с. 197]. Автор предлагает названные процедуры применения права самим парламентом рассматривать только как одну из групп парламентских процедур. Поскольку парламентское право регулирует общественные отношения, которые складываются в процессе формирования парламента, и его структуру, а не только осуществление им своих конституционных полномочий и функций, во вторую группу, по мнению Т. Ю. Огородниковой, входят парламентские процедуры, регулирующие порядок подтверждения полномочий парламентариев, открытия и закрытия парламента; установление продолжительности сессий и рабочего дня; формы работы палат (дебаты, заседания палаты, комитетов); правила проведения заседаний и поведение членов парламента; определение статуса должностных лиц палаты; статус и полномочия спикера палаты. Третья группа включает процедуры, регламентирующие деятельность органов, попадающих в парламентские процедуры при осуществлении представительным органом некоторых своих полномочий: порядок взаимоотношений палат между собой и между другими органами власти; международными организациями и зарубежными парламентами, порядок взаимоотношений между палатой и избирателями, средствами массовой информации [14, с. 197—202].

Такой же позиции придерживается и Д. А. Ковачев, подчеркивая, что «...кроме того, данный порядок охватывает действия, совершаемые субъектами, которые обладают тем или иным правом на непосредственное участие в деятельности парламента и его палат, и возникающие в связи с такими действиями правоотношения между этими субъектами» [10, с. 193].

Конкретные парламентские процедуры обусловлены рядом факторов, среди которых можно выделить такие, которые являются неизменными и проявляющимися в любом парламенте. Таким фактором, например, является природа парламента как единого органа при наличии возможностей каждому народному избраннику воздействовать на принятие парламентских решений. К факторам, содержание которых различно применительно к конкретным государствам, можно отнести: численность парламента, партийную





систему, существующую в стране, реальную потребность общества в новом законодательстве в ее качественном и количественном выражении, статус парламента, закрепленный в Конституции страны [16].

Как отмечает С. А. Авакьян, в исследовании парламентских процедур до последнего времени более пристальное внимание уделяется непосредственно правилам проведения заседаний парламентов или их палат [2, с. 8]. Вместе с тем возможно выделить и более широкий круг проблем, фундаментального анализа которых требуют теория и практика парламентских процедур. К ним, в частности, относятся парламентские процедуры, связанные с реализацией представительными органами власти своих полномочий, механизмы законодательного процесса в парламенте, регламентные правила сотрудничества палат на федеральном уровне, процессуальные вопросы, связанные со статусом и порядком деятельности парламентария, роль регламентов как комплексных нормативных актов в деятельности представительных органов власти. Кроме того, по мнению С. А. Авакьяна, обращает на себя внимание то, что в совершенствовании парламентских процедур представительные органы действуют чаще всего самостоятельно, что свидетельствует о необходимости выработки оправданных правил работы парламентов РФ и субъектов РФ, а также представительных органов местного самоуправления [2].

Сегодняшние изменения порядка формирования исполнительной власти субъекта РФ сделали законодательный (представительный) орган субъекта РФ одним из ключевых участников этого процесса. И, несомненно, такие изменения должны повлечь и соответствующие изменения существующей системы парламентских процедур. Так, например, новое правило — наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ — может оспариваться с позиций ущемления прав граждан как избирателей, но в плане повышения роли представительной власти субъекта РФ значение нововведения очевидно [1, с. 20]. Однако здесь существует ряд проблемных вопросов, не получивших еще своего разрешения. В частности, законодательство, отмечает С. А. Авакьян, не обеспечивает учета мнения парламентской оппозиции, ее права предложить своего кандидата на пост главы исполнительной власти — наряду с кандидатом, представленным Президентом РФ. Предварительного выявления

мнения региональных парламентариев, которое сегодня предусматривается законодательством РФ, явно недостаточно. По мнению С. А. Авакьяна, никак нельзя согласиться с тем, что представительный орган субъекта РФ, не согласившийся с мнением Президента, отправляется в отставку, что не соответствует федеративной природе государства.

В числе возможных направлений реформирования парламентских процедур на региональном уровне следует назвать: возможности законодательного (представительного) органа субъекта РФ участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта РФ, в частности, высказывать мнение по кандидатам на должности в составе администрации субъекта РФ.

Переходный характер политических и экономических преобразований в каждом из субъектов Российской Федерации и государстве в целом вызывает интенсификацию нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Особую значимость приобретает своевременный, планомерный и эффективный контроль за реализацией принимаемого законодательства и конкретной практикой его применения, поскольку лишь на основе должного исполнения вырабатываемых законодательных норм возможно реальное достижение стратегических целей запланированных политико-экономических реформ и, как следствие, повышение уровня жизни населения и совершенствование правовой культуры всех органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. При этом следует согласиться с мнением С. Н. Чернова, что вторая составляющая принципа разделения властей — необходимость контроля за осуществлением полномочий друг друга — присутствует на региональном уровне в несколько трансформированном виде, поскольку контроль осуществляется не только со стороны органов по горизонтали (региональный уровень), но и в большей степени федеральными органами государственной власти. Такой контроль обусловлен необходимостью надзора за исполнением федерального законодательства и обеспечением единообразного применения законов на всей территории страны [15, с. 222].

Именно вопросы обеспечения эффективного контроля как неотъемлемой составной части целостного механизма государственной власти являются наиболее сложной и остро стоящей проблемой

законодательной власти на современном этапе. Совершенствование системы парламентского контроля на региональном уровне следует признать актуальным направлением реформирования системы парламентских процедур и парламентаризма на уровне субъектов РФ.

Косвенным подтверждением необходимости дальнейшего реформирования системы парламентских процедур на уровне субъектов РФ является ситуация, сложившаяся к ноябрю 2008 года, когда целый ряд субъектов был вынужден внести изменения в регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти в части процедур утверждения поправок к Конституции РФ. Так, например, в Регламент Ярославской областной Думы глава 13.1 «Порядок рассмотрения Ярославской областной Думой Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации»» была введена Постанов-

лением Ярославской областной Думы от 25 ноября 2008 г., в Регламент Курской областной Думы — 24 ноября 2008 г., в Регламент Тульской областной Думы — 13 ноября 2008 г., в Регламент Смоленской областной Думы — 26 ноября 2008 г. (и это результаты случайно выборки среди регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ).

Полагаем, общей тенденцией совершенствования парламентских процедур на уровне субъекта РФ должно становиться не повторение моделей, применяемых в Федеральном Собрании Российской Федерации, а учет специфики деятельности региональных парламентов, своевременное реагирование на реформирование системы государственной власти и наиболее адекватное отражение в парламентских процедурах основного предназначения парламента — представительства интересов человека и гражданина.

References

1. Avak'yan S. A. Idei parlamentarizma i problemy ikh voploshcheniya v deyatel'nosti zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov RF [Ideas of Parliamentarism and Problems of their Implementation in the Activity of Law-Making (Representative) Bodies of State Power of Constituent Units of the Russian Federation] / S. A. Avak'yan // *Parlamentarizm v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy razvitiya (k 100-letiyu uchrezhdeniya Gos. Dumy Rossii) : materialy nauch.-prakt. konf. (g. Saransk, 2—3 marta 2006 g.) ; Gos. Sobr. RM, MGU im. N. P. Ogareva, yurid. fak ; pod red. I. G. Dudko. — Saransk: Krasnyi Oktyabr Publ., 2006.*
2. Avak'yan, S. A. Parlamentskie protsedury: konstitutsionno-pravovoe regulirovanie i praktika [Parliamentary Procedures: Constitutional and Legal Regulation and Practice] / S. A. Avak'yan // *Parlamentskie protsedury: problemy Rossii i zarubezhnyi opyt : materialy nauch. konf. Moskva, 21—23 marta 2002 g. ; pod red. S. A. Avak'yana. — Moscow: Moscow State University Publ., 2003. — p. 8—13.*
3. Ammeler, M. Parlamenti [Parliaments] / M. Ammeler. — Moscow, 1967. — p. 227—503.
4. Dudko, I. G. Voploshchenie parlamentarizma v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [Implementation of Parliamentarism in Constituent Units of the Russian Federation] / I. G. Dudko // *Parlamentarizm v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy razvitiya (k 100-letiyu uchrezhdeniya Gos. Dumy Rossii) : materialy nauch.-prakt. konf. (g. Saransk, 2—3 marta 2006 g.) ; Gos. Sobr. RM, MGU im. N. P. Ogareva, yurid. fak ; pod red. I. G. Dudko. — Saransk: Krasnyi Oktyabr Publ., 2006.*
5. Klenkina, O. V. Sootnoshenie funktsii parlamenta i soderzhaniya parlamentskoi protsedury [Correlation of Parliamentary Function and Content of Parliamentary Procedure] / O. V. Klenkina // *Parlamentskie protsedury: problemy Rossii i zarubezhnyi opyt : materialy nauch. konf. Moskva, 21—23 marta 2002 g. ; pod red. S. A. Avak'yana. — Moscow: Moscow State University Publ., 2003.*
6. Kovachev, D. A. Parlamentskaya protsedura: ponyatie, vidy, reglamentatsiya [Parliamentary Procedure: Notion, Types, Regulation] / D. A. Kovachev // *Vestnik mezhparlamentskoi assamblei SNG. — SPb., 1994.*
7. Constitution of the Russian Federation adopted by national vote on December 12, 1993. — Moscow, 1993. (In Russ.)
8. Krylov, B. S. Parlament burzhuaznogo gosudarstva [Parliament of a Bourgeois State] / B. S. Krylov. — Moscow, 1963.
9. Levina, M. I. Istoriya stanovleniya i razvitiya parlamentskikh protsedur v Anglii XVII — nachala XIX vv. : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [History of Establishment and Development of Parliamentary Procedures in England of the 17th — the Beginning of the 19th Centuries: Synopsis of Thesis of Cand. Sc. Law] / M. I. Levina. — Moscow, 1999.
10. Mishin, A. A. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran : uchebnyk [Constitutional (State) Law of Foreign Countries: Reference Book] / A. A. Mishin. — 9-e izd., ispr. i dop. — Moscow, 2002.



11. Okulich, I. P. Voprosy stanovleniya i razvitiya parlamentskogo protsessual'nogo prava kak podotrasli konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii [Issues of Establishment and Development of Parliamentary Procedural Law as a Sub-Branch of Constitutional Law of the Russian Federation]/ I. P. Okulich // *Problemy prava*. — 2008. — No. 1. — p. 14—18.
12. Okulich, I. P. Parlamentskoe protsessual'noe pravo kak podotrasl' konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii [Parliamentary Procedural Law as a Sub-Branch of Constitutional Law of the Russian Federation]/ I. P. Okulich // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2008. — No. 7. p. 14—17.
13. Okulich, I. P. Pravovaya priroda parlamentskikh protsedur v Rossiiskoi Federatsii [Legal Nature of Parliamentary Proceedings in the Russian Federation]/ I. P. Okulich // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2008. — No. 12. — p. 13—15.
14. Sovremenniy parlament: teoriya, mirovoi opyt, rossiiskaya praktika [Modern Parliament: Theory, International Experience, Russian Practice]/ pod obshch. red. O. N. Bulakova. — Moscow: Eksmo Publ., 2005.
15. Chernov, S. N. Konstitutsionno-pravovoi status Respubliki Kareliya [Constitutional and Legal Status of the Republic of Karelia]/ S. N. Chernov. — St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2003.
16. Sharnina, L. A. K voprosu ob obuslovlennosti parlamentskikh protsedur formoi pravleniya [To the Question of Conditionality of Parliamentary Procedures by the Form of Government]/ L. A. Sharnina // *Parlamentskie protsedury: problemy Rossii i zarubezhnyi opyt : materialy nauch. konf. Moskva, 21—23 marta 2002 g.* / pod red. S. A. Avak'yan. — Moscow: Moscow State University Publ., 2003. p. 52—53.
17. Coombs, D. Introduction aux etudes sur les parlements nationaux / D. Coombs // *Simposium sur les integration europeenne*. — Luxembourg, 1974.

СЕРОУС Антон Валерьевич, руководитель Кунцевского межрайонного следственного отдела следственного управления по Западному административному округу, Главное следственное управление, Следственный комитет России по г. Москве, майор юстиции; соискатель, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: ivanshark@yandex.ru

SEROUS Anton Valerievich, head of Kuntsevsky Interdistrict Investigative Department of the Investigative Department of Western Administrative District, Main Investigation Department of the Investigative Committee of the Russian Federation in Moscow, Major of Justice; Candidate, South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Ave., 454080, Chelyabinsk,. E-mail: ivanshark@yandex.ru

For citation: **A. V. Serous** Certain Aspects of Improving the System of Parliamentary Procedures in Constituent Units of the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 65—70.



В. Е. Степенко, А. В. Ким

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МИНЮСТА РОССИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

V. E. Stepenko, A. V. Kim

LEGAL FUNDAMENTALS OF ACTIVITY OF THE TERRITORIAL BODIES OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR THE EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS: LAW ENFORCEMENT AND SOLUTIONS

В статье рассматриваются особенности нормативно-правового регулирования компетенции территориальных органов Минюста России по выполнению экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов.

Авторы исследуют специфику проведения экспертизы нормативных правовых актов должностными лицами территориальных органов Минюста России, обнажают актуальные вопросы правоприменения некоторых норм, предназначенных для урегулирования правоотношений в рассматриваемой области, предлагают пути по их совершенствованию.

Ключевые слова: территориальные органы Минюста России, экспертиза нормативных правовых актов, проекты, проблемы правового регулирования, административный регламент.

The article discusses the features of regulatory competence of the territorial bodies of the Ministry of Justice of the Russian Federation on the implementation of the expertise of normative legal acts of the Russian Federation and their projects.

The authors explore the specifics of expertise of normative legal acts by officials of the territorial bodies of the Ministry of Justice of the Russian Federation, expose current issues of enforcement of certain provisions intended to settle the legal relations in the area under consideration, and suggest ways to improve them.

Keywords: territorial bodies of the Ministry of Justice of the Russian Federation, expertise regulations, projects, problems of legal regulation, administrative regulation.

Обеспечение единства правового пространства на всей территории Российской Федерации является основной задачей Минюста России и его территориальных органов. В рамках реализации указанной задачи территориальные органы Минюста России руководствуются п. 14 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном

управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» [4] и п. 9 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской





Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» [3]. На их основании проводятся экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» [2] установлен порядок проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, порядок подготовки экспертного заключения по результатам проведения правовой экспертизы, а также организация работы по приведению правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Анализ экспертных заключений показал, что в некоторых экспертизах отсутствуют сведения о необходимости и достаточности акта для урегулирования общественных отношений (Постановление Правительства Самарской области от 24.11.2011 г. № 746 «Об утверждении порядка выписки отпуска и учета лекарственных препаратов, содержащих кодеин и его соли», Постановление Правительства Астраханской области от 27.12.2011 г. № 614п «О программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на территории Астраханской области на 2012 год»). Имеются и такие заключения, в которых экспертами не оценивается соответствие формы и текста акта правилам юридической техники (Приказ Главного управления социальной защиты населения Курганской области от 11.06.2012 г. № 252 «Об утверждении Административного регламента предоставления Главным управлением социальной защиты населения Курганской области государственной услуги по выплате государственного единовременного пособия, ежемесячной денежной компенсации при возникновении поствакцинальных осложнений»). Кроме того установлено, что в связи с изменением федерального законодательства, в частности, принятием федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» [1], повторная правовая экспертиза большинства нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих правоотношения в сфере здравоохранения, не проводилась. Указанные примеры свидетельствуют о несоблюдении требований Методических

рекомендаций по проведению правовой экспертизы. Экспертами не отражаются в полном объеме сведения, которые в соответствии с Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87 должны быть отражены в экспертном заключении. Во многом такое происходит из-за качества нормативного акта, регулирующего проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Методические рекомендации не обладают императивностью, а значит, их требования не являются обязательными к исполнению, что подтверждают перечисленные выше примеры.

Отдельное внимание следует уделить специфике проведения экспертами территориальных органов Минюста России правового анализа проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ. На сегодняшний день, несмотря на сложившуюся практику, отсутствует нормативное закрепление такой компетенции в приказах Минюста России от 03.03.2014 № 25; № 26. Это обстоятельство является пробелом в области нормативно-правового регулирования экспертной деятельности. Ведь работа в этом направлении ведется на постоянной основе. Имеются статистические данные, подтверждающие ее системный характер. Так, в 2014 году территориальными органами Минюста России подготовлено 30 548 заключений на проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, из них по 484 проектам изложены замечания и предложения по их устранению. В целом, такая работа имеет положительные результаты. Однако известны случаи, когда в действующих нормативных правовых актах по результатам уже правовой экспертизы выявлены противоречия, которые ранее были отражены в заключениях на проекты этих актов. В качестве примера можно привести Приказ Министерства социальной защиты населения Хабаровского края от 13.02.2012 № 33-П «Об утверждении Административного регламента Министерства социальной защиты населения Хабаровского края по предоставлению государственной услуги по назначению и выплате социального пособия на погребение», приказ комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края от 11.09.2012 № 127 «Об утверждении Порядка комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края по исполнению государственной функции по участию в расследовании несчастного случая (в том числе группового), в результате которо-

го один или несколько пострадавших получили тяжелые повреждения здоровья, либо несчастного случая (в том числе группового) со смертельным исходом».

Закрепление полномочий территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации в приказах Минюста России от 03.03.2014 № 25; № 26 позволит нормативно регламентировать одно из важных направлений экспертной деятельности территориальных органов Минюста России. Еще одним положительным моментом данных изменений будет и то, что это установит порядок проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, который в настоящее время не определен. Из-за этого территориальные органы Минюста России вынуждены руководствоваться сроком проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, который предусмотрен в соглашениях о взаимодействии с органами власти субъектов Российской Федерации в сфере юстиции, а заключения оформляются аналогично тем, которые составляются на действующие акты. Так как отсутствует порядок проведения правовой экспертизы проектов, невозможно продлить срок экспертизы и детально исследовать проект документа.

Для совершенствования правового регулирования в этом направлении деятельности, обеспечения единообразного подхода, повышения качества осуществления государственной функции по про-

ведению правовых экспертиз необходимо разработать и принять Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов. Ведь административные регламенты призваны разрешить целый ряд задач: повысить управляемость в органах власти; сформировать исчерпывающие требования к решениям и содержанию работ государственных служащих.

В целях эффективности нормативно-правового регулирования в нем следует учесть требования к регламентам, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [5], а именно: общие положения; требования к порядку исполнения государственной функции; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме; порядок и формы контроля за исполнением государственной функции. Установление в административном регламенте особенностей проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов позволит урегулировать ранее обозначенную проблему отсутствия такого порядка.

References

1. On fundamentals of health care maintenance in the Russian Federation: Federal law as of 21.11.2011 No. 323-FZ // *SZ RF*. — 2011. — No. 48. — Art.. 6724. (In Russ.)
2. On the establishment of methodical recommendations on carrying out legal expertise of statutory acts of constituent units of the Russian Federation: Decree of the Ministry of Justice of the Russian Federation as of 31.05.2012 No. 87 // *Byulleten' Minyusta RF*. — 2013. — No. 1. (In Russ.)
3. On the establishment of the Provision on Directorate of the Ministry of Justice of the Russian Federation in Constituent Units of the Russian Federation and the List of Directorates of the Ministry of Justice of the Russian Federation in Constituent Units of the Russian Federation: Decree of the Ministry of Justice of the Russian Federation as of 03.03.2014 No. 26 // *Rossiiskaya gazeta*. — 2014. — No. 68. — March 26. (In Russ.)
4. On the establishment of the Provision on General Directorate of the Ministry of Justice of the Russian Federation in Constituent Units of the Russian Federation and the List of General Directorates of the Ministry of Justice of the Russian Federation in Constituent Units of the Russian Federation: Decree of the Ministry of Justice of the Russian Federation as of 03.03.2014 No. 25 // *Rossiiskaya gazeta*. — 2014. — No. 65 — March 21. (In Russ.)
5. On elaboration and consolidation of administrative regulations of execution of state functions and administrative regulations of rendering state services: Decision of the Government of the Russian Federation as of 16.05.2011 No. 373 // *SZ RF*. — 2011. — No. 22. — Art. 3169. (In Russ.)



СТЕПЕНКО Валерий Ефремович, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин, юридический факультет, Тихоокеанский государственный университет, доктор юридических наук, доцент. 680035, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136. E-mail: stepenko_khstu@inbox.ru

STEPENKO Valeriy Efremovich, Head of the Department of Criminal Law, Faculty of Law, Pacific State University, PhD Law, Associate Professor. 136, Tikhookeanskaya Str., Khabarovsk, 680035, Russia. E-mail: stepenko_khstu@inbox.ru

КИМ Александра Владимировна, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин, юридический факультет, Тихоокеанский государственный университет. 680035, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136. E-mail: Aleksandrina1985@inbox.ru

KIM Aleksandra Vladimirovna, lecturer of the Department of State and Civil Disciplines, Faculty of Law, Pacific State University. 136, Tikhookeanskaya Str., Khabarovsk, 680035, Russia. E-mail: Aleksandrina1985@inbox.ru

For citation: **V. E. Stepenko, A. V. Kim** Legal Fundamentals of Activity of the Territorial Bodies of the Ministry of Justice of the Russian Federation for the Expertise of Normative Legal Acts and Their Projects: Law Enforcement and Solutions
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 71–74.



А. Л. Шигабутдинова

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ПРОБЛЕМЕ

A. L. Shigabutdinova

NOTION AND STRUCTURE OF THE LEGAL STATUS OF THE PERSON: SYSTEMATIC APPROACH TO THE PROBLEM

Статья представляет собой попытку применения принципов системного подхода к изучению правового статуса личности. В работе обосновывается системная природа правового статуса личности и необходимость его исследования соответствующими методами. Автор дает системно-функциональную и системно-историческую характеристику элементов правового статуса личности. Отправным пунктом при системном анализе структуры правового статуса является признание взаимозависимости элементного состава и процесса функционирования правового статуса как системы. В работе подчеркивается, что структура правового статуса личности не является константой. Она носит исторически-изменяемый характер, отражающий взаимоотношения личности и государства.

Ключевые слова: системный подход; правовой статус личности; правосубъектность; гражданство; субъективные права; юридические обязанности.

The article attempts to apply the principles of a systematic approach to the study of the legal status of an individual. The article substantiates the systemic nature of the legal status of the individual and the need to study appropriate methods. The author provides systematic, functional, and historical characteristic elements of the legal status of an individual. The starting point for the systematic analysis of the structure of the legal status is the recognition of the interdependence of the elemental composition and the functioning of the legal status of both systems. The article emphasizes that the structure of the legal status of the person is not constant. It is historically volatile reflecting the relationship between the individual and the state.

Keywords: systemic approach; legal status of the person; personality; citizenship; subjective rights; legal responsibilities.

Согласно разделяемому ныне общему мнению, положение личности в государстве обобщенно выражает категория «правовой статус личности». Сложный характер системы взаимоотношений личности и государства приводит к тому, что категория правового статуса личности несет значительную теоретическую нагрузку, раскрываясь с помощью самостоятельного понятийного ряда. Вероятно, этим можно объяснить определенные различия в трактовке структуры правового статуса личности, которые выявляются в ходе его исследования.

В научной и учебной литературе понятие «правовой статус личности» обычно раскрывается через понятийный ряд, который включает категории «субъективное право» и «юридическая обязанность».

Именно в этих категориях отражается и конкретизируется представление о правовом статусе как совокупности правовых возможностей, предоставленных обществом и государством для свободного развития индивида [6, с. 79].

Некоторые авторы, считая, что правовой статус как интегральная характеристика положения личности в государстве не должен сводиться лишь к совокупности прав и обязанностей, дополняют его содержание в различных сочетаниях правосубъектностью (правоспособность), гражданством, гарантиями правового статуса личности, принципами правового статуса личности, ответственностью.

Более дифференцированно подходит к определению правового статуса Н. В. Витрук. Стремясь раскрыть право-



вое положение личности системно, не сводя его к комплексу юридических прав и обязанностей личности, он предлагал не расширять уже известное науке понятие правового статуса, а ввести в научный оборот самостоятельную категорию, содержание которой охватило бы все социально-юридические явления, характеризующие правовое положение личности в широком плане [4, с. 25].

Длительную дискуссию по вопросу о структуре правового статуса личности вряд ли можно считать законченной, поскольку пока она не привела к выработке единого, приемлемого для всех решения.

Открытие новых путей исследования правового статуса личности возможно при уточнении отправных методологических предпосылок его изучения. Правильно выбранная исходная методологическая установка, позволяющая адекватно воспроизводить в знании рассматриваемые объекты, является одним из основных условий результативности процесса исследования.

К теоретической разработке проблемы правового статуса личности целесообразно подходить с позиций системного подхода — имея в виду прежде всего его целостность, системную природу.

Правовой статус личности — не простой набор механически соединенных правовых явлений, с той или иной стороны характеризующих положение лица в государстве. Это сложноорганизованное системное образование — «единство отношений и связей отдельных частей, обуславливающих выполнение определенной сложной функции, которая и возможна лишь благодаря структуре из большого числа взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом элементов» [8, с. 5—6].

Таким образом, системное видение правового статуса личности предполагает установление взаимозависимости между его элементным составом и процессом функционирования [1, с. 9], позволяя избежать произвольного включения в структуру правового статуса личности элементов, не участвующих в осуществлении его функций.

Правовой статус личности, как и все социальные системы, отличается целенаправленной активностью [3, с. 132], выполняя в процессе правового регулирования общественных отношений специфические функции. Все объединяемые в правовом статусе личности элементы имеют единую субстанциональную природу — они являются своеобразными правовыми средствами. Правовыми

средствами в юридической науке называют явления, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей [5, с. 17]. Именно этим фиксируется то главное, что характерно для них с функциональной, активной-действенной стороны. Поэтому с точки зрения своего функционального назначения правовой статус личности — это установленная нормами объективного права система правовых средств, направленных на удовлетворение социальных интересов личности и обеспечение ее всестороннего развития.

Давая системно-функциональную характеристику структуры правового статуса личности, важно отметить следующее.

Во-первых, отдельные группы элементов правового статуса имеют неодинаковое значение для осуществления его функций как системы. Во-вторых, процесс функционирования элементов правового статуса личности носит взаимообеспечивающий характер, т. е. «функциональная активность одного компонента дополняется, обогащается функцией другого компонента, имеет место согласованность, соответствие различных функций» системы [2, с. 109]. В-третьих, функции, выполняемые правовым статусом личности, есть интегрированный результат действия образующих его элементов.

В структуре правового статуса личности выделяются компоненты, непосредственно направленные на выполнение его специфических регулятивных функций, т. е. прямо ориентированные на удовлетворение интересов лица. Таким компонентами являются субъективные права, юридические обязанности и законные интересы личности.

Основное функциональное предназначение субъективного права состоит в том, что оно «служит юридическим средством распределения социальных благ и удовлетворения потребностей граждан» [7, с. 51]. Определяя гарантированную государством меру дозволенного поведения, субъективное право не просто формально регулирует поведение лица, оно прежде всего предоставляет возможность пользоваться определенным социальным благом. Интерес обладателя субъективного права может быть удовлетворен как его собственными действиями — непосредственным воздействием на благо (например, фактическое использование вещи, принадлежащей на праве собственности), так и с помощью необходимых действий обязанных лиц (в случае, если благо, удо-

влетворяющее интерес управомоченного, находится в распоряжении или под воздействием обязанного лица).

Соответственно этому, главное назначение юридической обязанности как правового средства — дать возможность осуществиться субъективному праву [7, с. 107].

Кроме того, в литературе указывается на существование общих (универсальных) юридических обязанностей, содержание которых не может быть прямо и непосредственно выведено из субъективных прав личности как их коррелятов в правовых отношениях. Эти юридические обязанности обеспечивают охрану общественных интересов. К их числу относят основные обязанности, установленные в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации [4, с. 251].

Одним из самых важных в научном и практическом отношении аспектов правового статуса личности является определение круга прав и обязанностей, которые входят в его содержание. Среди немногочисленных мнений, высказанных по этому вопросу, можно обратить внимание на две несовпадающие точки зрения. Так, согласно взглядам ряда авторов, правовой статус личности определяется только конституционными правами и обязанностями. Такова, в частности, позиция В. А. Кучинского и Н. И. Матузова. Противоположное суждение было высказано Л. Д. Воеводиным, Н. В. Витруком, Б. В. Щетининым и другими авторами, полагавшими, что правовой статус личности выражается во всей совокупности прав и обязанностей, независимо от уровня их закрепления.

Нельзя отрицать бесспорное преимущество данной точки зрения. Правовой статус личности как совокупная юридически закрепленная характеристика личности в государстве может быть дана только на основе всех установленных в нормах права прав и обязанностей: как конституционных, так и закрепленных в текущем законодательстве.

Законные интересы с точки зрения своего функционального назначения в правовом статусе личности являются дополнительным юридическим средством обеспечения потребностей и запросов личности [10, с. 4]. Они позволяют удовлетворить те социальные притязания личности, которые не были опосредованы с помощью субъективных прав и юридических обязанностей. При этом законные интересы, в отличие от субъективных прав, не предоставляют лицу содержательно-конкретную и гаранти-

рованную государством возможность получить то или иное благо. Их цель — обеспечить государственную защиту правомерному (то есть не запрещенному, допустимому с точки зрения права) стремлению лица пользоваться определенным благом в случае воспрепятствования его реализации. Иными словами, если сущность субъективного права заключается в юридически гарантированной и обеспеченной обязанностями других лиц возможности, то сущность законного интереса — в простой дозволенности определенного поведения. В силу специфики законных интересов их носители могут требовать лишь одного — чтобы дозволенность сохранялась, никем произвольно не ограничивалась, чтобы действовало состояние, которое можно охарактеризовать как отсутствие запрета [9, с. 40].

Необходимо сказать, что субъективные права, юридические обязанности и законные интересы, являясь основными системообразующими элементами правового статуса личности, тем не менее не способны к автономному функционированию. Их нормальное, полноценное действие обеспечивается другой группой элементов — дополнительных, вторичных, обслуживающих первые, к которым могут быть отнесены правосубъектность, гражданство, гарантии и принципы правового статуса личности. В зависимости от выполняемых в правовом статусе функций, элементы условно могут быть разделены на правопредваряющие (правосубъектность и гражданство), правообеспечительные (гарантии) и правоорганизующие (принципы).

Правосубъектности в правовом статусе личности отводится «служебная» роль элемента, предваряющего возникновение субъективных прав и обязанностей. Значимость правосубъектности, ее направленность на обеспечение интересов лица состоит не в предоставлении ему какого-либо конкретного социального блага (если только не рассматривать это понятие максимально широко), а в том, что она, являясь формальной возможностью участия в правовой жизни, открывает доступ к использованию субъективных прав и обязанностей в качестве средств удовлетворения потребностей и запросов.

Гражданство, в отличие от правосубъектности как исходной, наиболее общей предпосылки обладания любыми субъективными правами и юридическими обязанностями, выступает в качестве специального условия, влияющего на объем и содержание правового статуса личности.





Это означает, что обладание отдельными субъективными правами и юридическими обязанностями государство ставит в зависимость от наличия у лица гражданства. Возможность пользоваться социальными благами, представляющими для государства особую политико-экономическую важность (например, участвовать в управлении делами государства, занимать определенные должности и т. п.), предоставляется, как правило, только тем, кто находится в устойчивой правовой связи по принадлежности к данному государству.

Для системного понимания правового статуса личности немаловажно уяснить характер взаимосвязи гражданства и правосубъектности как его элементов. Здесь следует заметить, что необходимым формально-юридическим условием нахождения лица в любых правовых связях является признание его субъектом права. Сказанное, без сомнения, относится и к гражданству. Таким образом, с точки зрения функциональной иерархии в правовом статусе личности правосубъектность есть исходная предпосылка не только субъективных прав и обязанностей, но и гражданства.

Принципы правового статуса личности — это исходные, отправные начала, идеи, определяющие содержание, назначение и порядок использования всех правовых средств, входящих в его структуру. В этом смысле принципы правового статуса играют роль интегративного фактора, объединяющего компоненты системы в единое согласованное целое. Принципы правового статуса личности имеют универсальное значение, пронизывая все элементы системы. В этом и проявляется их организующая функция.

Некоторые авторы предлагают различать принципы правового статуса в целом и принципы отдельных его элементов (гражданства, правосубъектности и т. п.). Вряд ли правильно противопоставлять указанные группы принципов, ставя их на одну ступень в классификационной схеме. Допуская существование принципов отдельных элементов правового статуса личности, следует считать их дополняющими принципы правового статуса в целом.

Гарантии правового статуса личности охватывают широкий круг правовых

и неправых явлений, направленных на обеспечение эффективного действия его элементов — правосубъектности, гражданства, а, в конечном счете, на реальное осуществление субъективных прав, обязанностей и законных интересов личности. В литературе принято различать общие (или общесоциальные) и специальные (юридические) гарантии правового статуса личности.

При всей важности общесоциальных гарантий для фактического осуществления субъективных прав, обязанностей и законных интересов личности, с учетом субстанциональной природы элементов правового статуса личности, в его структуру могут быть включены только юридические гарантии как особые правовые средства.

Системно-функциональная характеристика структуры правового статуса личности должна дополняться системно-исторической. Всякая система имеет свою историю, развивается и изменяется (сохраняя при этом свою качественную определенность). Взаимоотношения государства и личности, подчиняясь объективным закономерностям развития общества, носят исторически изменчивый характер. Естественно, что изменение положения личности в системе координат «государство — общество — личность» влияет на природу тех правовых средств, которые используются для обеспечения ее интересов. Поэтому рассматривать структуру правового статуса личности следует в определенном историческом контексте, имея в виду конкретный тип государства. Так, если непеременимыми составляющими правового статуса личности в современном демократическом государстве являются признаваемая за всеми людьми правосубъектность, общие для всех субъективные права и обязанности, то вряд ли это в равной мере справедливо для положения личности, к примеру, в феодальном государстве.

Таким образом можно заключить, что правовой статус личности представляет собой единую сложноорганизованную систему правовых средств, функциональное взаимодействие которых определяет положение личности в государстве в конкретный исторический период.

References

1. Aver'yanov, A. N. Sistemnoe poznanie mira: metodologicheskie problem [Systematic Cognition of the World: Methodological Problems] / A. N. Aver'yanov. — Moscow, 1985.
2. Afanas'ev, V. G. Nauchnoe upravlenie obshchestvom (opyt sistemnogo issledovaniya) [Scientific Administration of the Society] / V. G. Afanas'ev. — Moscow: Politizdat Publ., 1973.
3. Afanas'ev V. G. Sistemnost' i obshchestvo [Systematicity and the Society] / V. G. Afanas'ev. — Moscow: Politizdat Publ., 1980.
4. Vitruk, N. V. Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti [General Theory of Legal Status of a Person] / N. V. Vitruk. — Moscow: Norma Publ., 2008.
5. Mal'ko, A. V. Stimuly i ogranicheniya v prave [Incentives and Limitations in Law] / A. V. Mal'ko. — Moscow: Yurist Publ., 2005.
6. Mal'tsev, G. V. Sotsialisticheskoe pravo i svoboda lichnosti (teoreticheskie voprosy) [Socialistic Law and the Freedom of a Person (Theoretical Issues)] / G. V. Mal'tsev. — Moscow: Yurid. lit. Publ., 1968.
7. Matuzov, N. I. Lichnost'. Prava. Demokratiya: teoreticheskie problemy sub"ektivnogo prava [Person. Rights. Democracy: Theoretical Problems of Subjective Law] / N. I. Matuzov. — Saratov: Saratov University Publ., 1972.
8. Sarkisyan, S. A. Prognozirovanie razvitiya bol'shikh sistem [Foreseeing of the Development of Big Systems] / S. A. Sarkisyan, L. V. Golovanov. — Moscow: Statistika Publ., 1975.
9. Smirnova, M. G. Sotsial'nye prityazaniya i zakonnye interesy: problemy sootnosheniya i vzaimodeistviya [Social Claims and Legal Interests: Problems of Correlation and Interaction] / M. G. Smirnova // *Leningradskii yuridicheskii zhurnal*. — 2008. — No. 4.
10. Subochev, V. V. Teoriya zakonnykh interesov : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [Theory of Legal Interests: Synopsis of Thesis of PhD Law] / V. V. Subochev. — Tambov, 2009.

ШИГАБУТДИНОВА Алина Леонидовна, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, Российская Федерация, г. Казань, 420008, ул. Кремлевская д.18, e-mail: alshigabutdinova@yandex.ru.

SHIGABUTDINOVA Alina Leonidovna, PhD Law, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, Kazan (Volga) Federal University, 18, Kremlevskaya Str., Kazan, 420008, Russia, e-mail: alshigabutdinova@yandex.ru.

For citation: **A. L. Shigabutdinova** Notion and Structure of the Legal Status of the Person: Systematic Approach to the Problem

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 75—79.



Л. В. Январева

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЛЯБИНСКОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ

L. V. Yanvareva

REFORMATION OF LOCAL GOVERNMENT IN CHELYABINSK CITY DISTRICT

Статья посвящена анализу нового этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации. Внесение федеральным законодателем в мае 2014 года и в феврале 2015 года изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] повлекло значительные изменения и в системе организации местного самоуправления крупных городов. В данной статье будут рассмотрены такие аспекты проводимой реформы местного самоуправления в Челябинском городском округе, как введение двухуровневой системы организации местного самоуправления, формирование органов местного самоуправления, закрепление вопросов местного значения и разграничение полномочий между органами местного самоуправления Челябинского городского округа и органами местного самоуправления внутригородских районов в его составе, а также пределы правового регулирования субъектов Российской Федерации данных вопросов.

Ключевые слова: реформа, муниципальные образования, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, полномочия, правовое регулирование.

The article analyzes the new stage of reformation of local government in the Russian Federation. Admitted by the federal legislator in May 2014 and in February 2015, the amendments to the Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ 'On general principles of local self-government in the Russian Federation' [1] caused significant changes in the organization of local governments of major cities. The article addresses to such aspects of the reform of local government in Chelyabinsk city district as the introduction of a two-level system of local government organization, the formation of local governments, strengthening of local issues and the division of powers between the local authorities of Chelyabinsk City District and local authorities of inner city areas in their composition, as well as the limits of legal regulation of subjects of the Russian Federation.

Keywords: reformation, municipal government, local government, local issues, powers, legal regulation.

80

Конституция,
государство и общество

Принятие 27 мая 2014 года Федерального закона № 136-ЗО «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] послужило началом нового этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации. Данный Федеральный закон направлен на реализацию Послания Пре-

зидента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года в той части, где Президент Российской Федерации обозначил задачу уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, такого устройства местной власти, чтобы «любой гражданин мог дотянуться до нее рукой» [5].

Итак, впервые федеральный законодатель дал возможность субъектам Российской Федерации вводить двухуров-

невую модель организации местного самоуправления в крупных городах (помимо городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга). В этих целях Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) предусматривает два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

Следует отметить, что в Челябинской области работа по реализации изменений, внесенных в Федеральный закон, фактически была начата сразу после принятия Федерального закона в первом чтении, так как в Челябинской области, в том числе и в Челябинском городском округе, 14 сентября 2014 года должны были быть проведены выборы органов местного самоуправления.

В целях разработки нормативных правовых актов в части реализации внесенных в Федеральный закон изменений, а также поиска оптимальной модели организации власти в муниципальных образованиях Челябинской области и учета интересов самих муниципальных образований Челябинской области, в Законодательном Собрании Челябинской области была создана рабочая группа, в состав которой вошли представители Законодательного Собрания Челябинской области, администрации Губернатора Челябинской области, Правительства Челябинской области, прокуратуры Челябинской области, Министерства финансов Челябинской области, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Челябинской области, избирательной комиссии Челябинской области, Совета муниципальных образований Челябинской области, органов местного самоуправления Челябинского городского округа.

Органами государственной власти Челябинской области, с учетом мнения органов местного самоуправления Челябинского городского округа, было принято решение о том, что город Челябинск, численность населения которого составляет более миллиона человек, должен быть преобразован в городской округ с внутригородским делением.

На внеочередном заседании Законодательного Собрания Челябинской области 10 июня 2014 года принят целый ряд законов, направленных на реализацию реформы местного самоуправления в Челябинском городском округе.

В результате принятия и реализации вышеуказанных законов в Челябинском

городском округе сложилась следующая ситуация:

— Челябинский городской округ преобразован в Челябинский городской округ с внутригородским делением;

— в его составе образовано 7 внутригородских районов, описаны их границы с учетом земельного и градостроительного законодательства;

— во внутригородских районах предусмотрены прямые выборы в Советы депутатов внутригородских районов. В 6 районах избрано 25 депутатов, а в Центральном районе — 20 депутатов. Депутаты внутригородских районов из своего состава избрали главу соответствующего района, который возглавил соответствующий Совет депутатов. Кроме того, Совет депутатов каждого внутригородского района по результатам конкурса назначил на должность главу администрации района;

— Челябинская городская Дума сформирована из депутатов внутригородских районов по 7 человек, всего 49 человек. Из своего состава депутаты избрали главу Челябинского городского округа, который возглавил Челябинскую городскую Думу. Челябинская городская Дума по результатам конкурса назначила главу администрации Челябинского городского округа.

Принятие решения о преобразовании Челябинского городского округа в городской округ с внутригородским делением обусловлено тем, что, как показывает практика, в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях к потере связи между населением и городской властью. В крупных мегаполисах слабо контролируемая городским сообществом общегородская муниципальная власть, имеющая значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывалась малоэффективной для обеспечения жизнедеятельности населения.

Однако следует отметить, что не все жители города Челябинска согласились с такой организацией местного самоуправления в округе. Так, в июле 2014 года в Челябинский областной суд обратился гражданин С. Ю. Вахрушев с заявлениями об оспаривании Закона Челябинской области от 10 июня 2014 года № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и Закона Челябинской области от 10 июня 2014 года № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа



и внутригородских районов в его составе», полагая, что оспариваемые им законы Челябинской области нарушают его избирательные права, а именно — право избирать и быть избранным в Челябинскую городскую Думу на прямых выборах. Как указывал заявитель, его право быть избранным депутатом Челябинской городской Думы оспариваемыми законами Челябинской области не восстанавливается и не подменяется тем, что заявитель может быть избран депутатом представительного органа городского округа из числа депутатов избранных Советов депутатов внутригородских районов.

Исследовав представленные сторонами доказательства, заключение прокурора прокуратуры Челябинской области, Челябинский областной суд пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований, установил, что оспариваемые заявителем законы Челябинской области приняты Законодательным Собранием Челябинской области в пределах полномочий представительного органа государственной власти субъекта РФ, с соблюдением установленного порядка принятия и не противоречат федеральному и иному законодательству, имеющему большую юридическую силу (решение Челябинского областного суда от 27 августа 2014 года по делу № 3-58/2014) [6]. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2014 года указанное решение Челябинского областного суда оставлено без изменений.

После проведения муниципальных выборов в сентябре 2014 года местное самоуправление в Челябинском городском округе осуществляется органами местного самоуправления Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе на качественно новом уровне. Ведь муниципальный уровень власти — это тот уровень власти, который является самым близким гражданам, до него граждане должны, что называется, в прямом смысле слова рукой дотянуться. Эффективность выбранной модели организации местного самоуправления в Челябинском городском округе (в части введения двухуровневой системы, а также выбора способа формирования Челябинской городской Думы путем делегирования в ее состав депутатов внутригородских районов) покажет время. В своем роде Челябинская область стала экспериментальной площадкой в реализации нового этапа реформы местного самоуправления.

Однако 12 марта 2015 года Законодательным Собранием Челябинской области

на основании Федерального закона от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] был изменен порядок избрания главы Челябинского городского округа и главы внутригородского района. Согласно внесенным в областное законодательство изменениям главы данных муниципальных образований после истечения срока полномочий действующих глав будут избираться соответствующими представительными органами муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом главы указанных муниципальных образований будут возглавлять местные администрации.

Изначально было принято решение о том, что за Челябинским городским округом, имеющим статус городского округа с внутригородским делением, дополнительные вопросы местного значения закрепляться не будут, так же как не будут закрепляться за внутригородскими районами иные, помимо установленных ч. 1 ст. 16² Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения. Обосновано такое решение было тем, что такие муниципальные образования, как внутригородские районы, создаются впервые, у вновь созданных органов местного самоуправления внутригородских районов отсутствует опыт в реализации вопросов местного значения, в связи с этим закрепление за ними дополнительных вопросов местного значения, помимо предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, представлялось нецелесообразным.

Однако в марте 2015 года принят Закон Челябинской области «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа», который предусматривает увеличение объема вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления внутригородских районов в составе Челябинского городского округа, в целях улучшения организации местного самоуправления и максимального приближения местной власти к населению, среди них можно выделить следующие вопросы местного значения:

1) организация в границах района электро-, тепло-, газо- и водоснабжения

населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

2) осуществление муниципального земельного контроля в границах района;

3) осуществление мер по противодействию коррупции в границах района.

В Челябинской области по вопросу разграничения полномочий по дублирующим вопросам местного значения Челябинского городского округа и его внутригородских районов разработан, а в последующем принят, Закон Челябинской области от 18 декабря 2014 года № 97-ЗО «О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов» [4]. Данным Законом Челябинской области разграничены полномочия по девяти из тринадцати вопросов местного значения внутригородского района и, как представляется, закреплён оптимальный вариант разграничения полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению вопросов местного значения внутригородского округа.

Исходя из анализа используемых законодателем формулировок, следует, что за органами местного самоуправления городского округа закреплены основные полномочия по регулированию общественных отношений, а за органами местного самоуправления внутригородских районов — вспомогательные, так как они оказывают содействие в реализации предписаний, принятых органами местного самоуправления Челябинского городского округа.

Предоставление законодателю субъекта Российской Федерации права на осуществление разграничения полномочий между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов обосновывается тем, что такое правовое регулирование позволит, не нарушая единства городского хозяйства, избежать дублирования полномочий по решению вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, а также возможных правовых споров между органами местного самоуправления указанных

муниципальных образований относительно пределов их компетенции.

Таким образом, если в ранее действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципальных образований могли решать только те вопросы местного значения, которые прямо предусмотрены для них данным Федеральным законом, то на сегодняшний день в связи с внесенными изменениями не только федеральные органы государственной власти определяют сферу деятельности органов местного самоуправления, но и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что с принятием Федерального закона № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы государственной власти, в том числе органы государственной власти Челябинской области, получили реальные рычаги в организации эффективной работы органов и должностных лиц местного самоуправления, что в конечном итоге будет способствовать развитию сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах.

На сегодняшний день местное самоуправление в Российской Федерации проходит новый этап реформирования. Субъекты Российской Федерации к концу 2014 года привели региональное законодательство в соответствие с федеральным. В Челябинской области завершён первый этап проведения реформы местного самоуправления.

В 2015 году действует переходный период, впервые введена двухуровневая модель организации местного самоуправления на уровне городских округов. Будет возникать множество вопросов по реализации требований федерального законодательства, которые необходимо будет решать. Одной из главных задач на сегодняшний день является формирование местных бюджетов Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе в целях реализации органами местного самоуправления предоставленных полномочий по решению вопросов местного значения в полном объеме.



References

1. On general principles of organization of local government in the Russian Federation (editorship as of 08.03.2015): Federal law as of October 6, 2003 No. 131-FZ // *SZ RF*. — 2003. — No. 40. — Art. 3822; 2015. — No. 10. — Art. 1393. (In Russ.)
2. On the amendments in the articles 32 and 33 of the Federal law 'On fundamental guarantees of elective rights and the right for participation in referendum for the citizens of the Russian Federation' and the Federal law 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation': Federal law as of February 3, 2015 No. 8-FZ // *SZ RF*. — 2015. — No. 6. — Art. 886. (In Russ.)
3. On the amendments in the article 263 of the Federal Law 'On general principles of organization of law-making (representative) and executive bodies of state power of constituent units of the Russian Federation and the Federal law 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation': Federal law as of October 6, 2003 No. 136-FZ // *SZ RF*. — 2014. — No. 22. — Art. 2770. (In Russ.)
4. On separation of jurisdictions of bodies of local government of Chelyabinsk city district and bodies of local government of intercity districts within on solving the problems of local importance: Law of Chelyabinsk region as of December 18, 2014 No. 97-ZO // *Yuzhnoural'skaya panorama*. — 2014. — No. 210. — December 27. (In Russ.)
5. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation as of 12.12.2013. — URL: <http://kremlin.ru/news/19825>
6. Decision of Chelyabinsk Regional Court as of August 27, 2014 on the case No. 3-58/2014 (Document has not been published) [Electronic Resource] // *SPS «KonsultantPlyus»*. (In Russ.)

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

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

For citation: **L. V. Yanvareva** Reformation of Local Government in Chelyabinsk City District

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 80—84.





УДК 347.995(470.56)

В. М. Шадрин

СУДОПРОИЗВОДСТВО В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОЙ ЮСТИЦИИ ОРЕНБУРГСКОГО КАЗАЧЬЕГО ВОЙСКА

V. M. Shadrin

LEGAL PROCEEDINGS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATION AND LOCAL JUSTICE OF ORENBURG COSSACK TROOPS

Статья посвящена историко-правовому анализу судопроизводства в системе управления и местной юстиции Оренбургского казачьего войска (ОКВ). Автор рассматривает особенности формирования судебной системы в Оренбургском крае, отмечает, что в период возникновения казачьего войска единой системы регулирования правовых отношений и судопроизводства не существовало, судебная система строилась на сословном принципе и отличалась крайней противоречивостью. Судебная власть в крае, как и в России в целом, продолжала являться придатком административной. Судостроительство в ОКВ в рассматриваемый период, по мнению автора, следует отнести к смешанному типу. Проблемы же смешанного судопроизводства в административно-правовой системе казачьего войска являлись наиболее серьезными и были связаны с особенностями казачества, представлявшего собой своеобразный симбиоз крестьянства и военно-служилого сословия.

Ключевые слова: судебная система, судопроизводство, Оренбургское казачье войско, военная и гражданская юстиция.

The article is devoted to historical and legal analysis of the proceedings in the administrative system and the local justice of the Orenburg Cossack Troops (OCT). The author considers peculiarities of judicial system in the Orenburg region and mentions that during the formation of Cossack Troops the unified system of regulation of legal relations and legal proceedings did not exist, the court system was built on the principle of social class and was extremely controversial. Judicial power in the region, as well as in Russia as a whole, continued to be an appendage of the administrative power. Judicial administration in OCT in the period under review should be attributed to the mixed type according to the author. The problem of mixed legal proceedings in the administrative and legal system of the Cossack Troops is the most serious and has been associated with the peculiarities of the Cossacks as a kind of symbiosis between the peasants and the military-service class.

Keywords: judicial system, judicial proceedings, Orenburg Cossack Troops, military and civil justice.

Особенность формирования судебной системы в Оренбургском крае была напрямую связана с колонизацией обширной территории, вошедшей в состав Российской империи только во второй чет-

верти XVIII века и протекавшей в условиях незавершенности процесса социальной стратификации населения региона. Разнородность этнокультурных укладов и религиозной принадлежности (в крае





проживали башкиры, казахи, ногайцы, мордва, чуваша, крещенные калмыки, русские, татары, исповедовавшие ислам, православие, ламаизм, языческие культы) вынуждала правительство создавать для каждой общественной группы особые правовые режимы, предпринимать шаги к их быстрой адаптации в сословный строй империи [14, с. 66]. Единой системы регулирования правовых отношений и судопроизводства не существовало. Среди лиц, исповедовавших православие, имелись сторонники раскола и различных сект, которые в силу диктата ортодоксального православия фактически оказались лишены многих прав, как, к примеру, казаки-старообрядцы. На них налагался ряд достаточно серьезных ограничений, в частности, на право занимать командные должности, избираться в состав представительных органов, получать образование. Существенно отличающийся от крестьянского быта, традиции и обычаи с течением времени выработали самарские и уфимские городские казаки, воспринявшие как элементы оседлого образа жизни, так и многие особенности бытового уклада кочевников. В этих условиях судебная власть, по нашему мнению, в значительной степени приобретала функцию регулятора социальных отношений в обществе, предопределенную сословной организацией подданных империи.

В первой половине XVIII века, в период создания Оренбургского казачьего войска, судебная система на территории края, как и в целом в государстве, строилась на сословном принципе и отличалась крайней противоречивостью. Судебные органы были многообразными. В рассматриваемый период появляются ратуши, наделенные функцией «расправных дел», апелляционные надворные и земские суды в провинциях, военные суды — полковые и Генеральный кригсрехт. Приговоры Генерального кригсрехта выносились на утверждение в Военную коллегия, а смертные приговоры в отношении штаб-офицеров требовали еще и утверждения императора. Военной коллегии были подсудны их собственные служащие. Судебными полномочиями (по делам своих чиновников) обладали и иные коллегии и приказы. Вся система судебных учреждений была подчинена Сенату. Высшую судебную инстанцию представлял монарх, компетенция которого в сфере судопроизводства была неограниченной.

В 1722 г., взамен упраздненных нижних судов, в провинциях были учреждены новые провинциальные суды, состоявшие из провинциального воеводы и асессо-

ров. В качестве апелляционной инстанции для провинциальных судов сохранялись надворные суды [5, с. 299]. Намечившаяся попытка преобразования воеводско-приказной системы, отделения судебной функции от административной, проводилась робко, непоследовательно, и в конечном итоге административные органы почти полностью подчинили судебные. Судебная власть в России еще длительное время продолжала являться придатком административной: избираемые судьи и назначаемые прокуроры были полностью подконтрольны губернаторам [4, с. 77]. В руках губернаторов, помимо административной, в значительной степени была сосредоточена и власть судебная. Так, например, в 1760 г. в одной из инструкций командирам дистанций пограничной линии оренбургский губернатор А. Р. Давыдов отмечал: «Казаков же, по состоянию их вины, должно наказывать не более как плетью тамо через их атаманов и старшин, а по криминальным делам представлять ко мне» [6, с. 122].

Военное ведомство, в непосредственном подчинении которого находились оренбургские казаки, в рассматриваемый период также имело весьма смутное представление о состоянии дел в Войске. Указом от 17 июля 1768 г. за № 4399 Военная коллегия потребовала от оренбургского губернатора сведения о казаках, в том числе и «какие суды между собою и в прочих преступлениях производят и каким правом» [6, с. 160]. Станичные атаманы и атаман исетских казаков дали ответы: «Маловажные проступки по службе, а также брань, обиды, малые кражи, и прочие судились атаманами станиц, словесным судом, а в числе наказаний были плети и батоги. По важным проступкам и преступлениям дела решались в войсковой канцелярии в г. Оренбурге; в Исетской провинции криминальные и разбойные дела решались в Исетской провинциальной канцелярии, а остальные — в Оренбургской войсковой канцелярии и в станицах. В войсковой канцелярии дела решались по воинским артикулам и с мнением следователей представлялись войсковому атаману, который более важные дела представлял Оренбургскому губернатору со своим мнением, а остальные решал своею конфирмациею» [6, с. 161].

Таким образом, основная масса «маловажных проступков» разрешалась непосредственно станичными атаманами, а правовая жизнь в казачьем войске, да и в крае в целом, в значительной степени покоилась на обычае, сквозь который лишь к

середине века все отчетливее стало проявляться влияние нормативных правовых актов.

Судоустройство в Оренбургском казачьем войске в рассматриваемый период, по нашему мнению, можно отнести к смешанному типу. Проблемы же смешанного судопроизводства в административно-правовой системе казачьего войска являлись наиболее серьезными и были связаны с особенностями казачества, представлявшего собой своеобразный симбиоз крестьянства и военнослужилого сословия. На одном из заседаний екатерининской Комиссии по составлению проекта нового Уложения, 6 марта 1768 г., депутат от казаков Прокофий Бурцев отмечал, что «многие казаки, снося свои обиды, остаются без просьбы и без удовлетворения, а другие, которых долгое время волочат по делам, доводятся до крайней бедности и совершенного разорения; так что и поправиться не могут, и понапрасну страдая, видят свою гибель...» [6, с. 145]. Одну из причин такого положения дел Бурцев видел в том что на всю Оренбургскую губернию у казаков «составлены две войсковые канцелярии», которые в связи со значительной отдаленностью от ряда станиц и города Уфы, где проживали уфимские казаки, не могли своевременно разрешать возникающие споры. Другой причиной депутат называл имевшее место совмещение гражданской и военной юстиции. «В казацких войсках Оренбургской губернии есть смешение в судопроизводстве, которое порождает в мыслях моих много смущения, потому что одно дело судиться в силу воинских регул, другое же гражданским судом» [6, с. 146].

В ноябре 1764 г. распоряжением Военной коллегии было закреплено правило о том, что казаки по месту своего жительства находятся «под управлением губернским», в случае же командирования на пограничную линию, на форпосты и на «прочие воинские надобности» они должны состоять в подчинении военного начальства.

С совершенствованием системы управления и образованием в 1798 году кантонов судебные полномочия по мало-значительным преступлениям были переданы кантональным начальникам. Дела же по более серьезным преступлениям направлялись в войсковую канцелярию, которая со своим мнением представляла их Оренбургскому военному губернатору. Несколько позже, в начале XVIII в., эти дела и все поземельные: как то споры и тяжбы о землях перешли в ведение обще-

губернских судов. Для разбирательства же дел о преступлениях совершенных служащими казаками, в 1831 г. при войсковой канцелярии был учрежден военный суд.

Распространенным наказанием, применяемым этим судом, была экзекуция — розги и шпицрутены. С начала XVIII в. Петром I были введены немецкие шпицрутены — гибкие прутья длиной около сажени (длина прямой сажени колебалась от 152 до 176 см, косой — от 216 до 248 см) и несколько меньше вершка в диаметре [7, с. 89—90]. Генерал-майор И. В. Чернов в своих исторических записках отмечал, что еще при губернаторе О. А. Игельстроме было по суду определено «прогнать сквозь строй 12 раз через тысячу человек казачьего сотника Бухмастова с другими казаками за ограбление киргиз на их свадьбе» [13, с. 164].

Несмотря на то что в царствование Александра I происходит определенное смягчение жестоких порядков его предшественника, «гонка виновных через 1 тысячу до 3 тысяч человек еще долго продолжалась» [3, с. 90]. Иван Васильевич Чернов писал по этому поводу: «Почти каждый день с ранней весны и до глубокой осени солдаты линейных батальонов, выводившиеся на учения на форштадскую площадь или на таковую же от Водяных до Чернореченских ворот, выстраивались в две шеренги и наказывали виновных; утром и вечером это было обычным явлением и никого не смущало. По окончании наказания палки бросались, наказанные отправлялись в госпиталь, а солдаты начинали свое обычное ученье» [13, с. 164].

В 30-е годы XIX в. оренбургский военный губернатор генерал-адъютант В. А. Перовский обратился к военному министру с просьбой «исходатайствовать Высочайшее соизволение, дабы за все роды преступлений, в которые впадут люди военных сословий вверенного ему края, как-то: казаков уральских, оренбургских, калмык, тептярей, башкир и мешеряков, предавать их военному суду...». Обосновывая свою просьбу, губернатор отмечал, что «воровство не есть единственное преступление военного сословия обитателей того края: бродяжничество, разбои, грабежи, укрывательство беглых и других преступников сделались общими до того, что все усилия к пресечению сего зла обыкновенными мерами остаются безуспешными; ибо множество сего рода дел, занимая присутственные места, лишают возможности решать их в скорости». Ходатайство Перовского было удовлетворено. Сенатским указом





от 26 февраля 1834 г. «О осуждении военным судом, находящимся в Оренбургском крае отставных казаков уральских и оренбургских, калмык, тептярей, башкир и мещеряков» все уголовно-следственные дела изымались из гражданского судопроизводства и передавались на рассмотрение военного суда. За земской полицией оставалось только производство следствия по преступлениям, совершенным в неслужебное время. Указом предусматривалось проводить разбирательство военносудными комиссиями в постоянных военных судах, учрежденных при войсковых канцеляриях уральской и оренбургской и в городах: Уфе, Верхнеуральске, Троицке и в Орской крепости.

В первой половине XVIII века продолжала оставаться довольно острой и проблема совмещения гражданской и военной юстиции в казачьем войске. Военный министр в начале 1836 г. обратился в Правительствующий Сенат с вопросом, «каким судом гражданским или военным производить дела по искам в тяжких обидах между отставными Оренбургскими и Уральскими казаками и тамошними инородцами». Указом Сената от 16 января 1836 г. были приняты правила о порядке производства дел по такого рода искам. Было решено, что все лица, принадлежащие военному сословию и обвиняемые в «тяжких обидах уголовным порядком», подсудны не уездному а военному суду. Расследование этих дел должен производить земский суд, а затем передавать материалы в военно-судные комиссии.

Несмотря на значительные изменения, произошедшие в начале века в сфере осуществления правосудия, еще долгое время в казачьих войсках практиковалось внесудебное преследование казаков за отдельные виды правонарушений. Так, в апреле 1848 г. Высочайше утверждено было мнение Государственного Совета «О мере наказания казаков Оренбургского и Сибирского казачьих войск, а равно башкиров и мещеряков за провоз контрабандной соли» [8]. Нормативным актом предусматривалось, что казаки Оренбургского и Сибирского казачьих войск, виновные в тайном провозе соли из Киргизских степей, подвергаются, несмотря на состоятельность или несостоятельность их к платежу взысканий, телесному наказанию при полках без суда. В первый раз виновных наказывали розгами от 40 до 60 ударов; во второй — палками от 40 до 60 ударов, а в третий — палками от 60 до 100 ударов и отсылали в крепостные арестантские роты на срок от 3 до 5 лет. При отягчающих обстоятельствах, а имен-

но, если казаки отлучались для тайного провоза соли во время их действительной линейной службы, то виновных наказывали при полках без суда палками от 60 до 100 ударов, во второй — предавали суду и наказывали шпицрутенами через 500 чел. один раз, в третий — приговаривали по суду наказанию шпицрутенами через 500 чел. два раза и направляли в крепостные арестантские роты на срок от 4 до 6 лет, в четвертый раз — после наказания шпицрутенами через 500 чел. от 2 до 3 раз, виновных исключали из казачьего звания и отсылали в крепостные арестантские роты в «разряд всегдашних арестантов».

Еще более обособило оренбургских казаков в судебном отношении утвержденное Императором 12 декабря 1840 г. «Положение об Оренбургском казачьем войске» [12]. Судебными и полицейскими функциями в той или иной степени были наделены многие чиновники войска и специально созданные судебные органы. Согласно «Положению», в компетенцию Наказного атамана, помимо управления войском, входили и вопросы организации суда и судопроизводства. Нормативный акт предоставлял право Наказному атаману окончательно решать «военно-судные дела» [12]. По его указанию могло возбуждаться уголовное преследование за «какие-либо нерадения к должности, а паче преступления... или нарушения порядка службы» [12]. Значительную роль в судебной системе войска играл начальник штаба, второе лицо в системе управления после Наказного атамана. Согласно закону, все «следственные и военно-судебные дела» и вынесенные по ним приговоры, перед тем как направить их на утверждение Наказному атаману, рассматривались начальником штаба. Рассмотрев дела и приговоры не более чем в двухнедельный срок, начальник штаба должен был дать свое заключение и направить его атаману [1, с. 39].

В нормативном правовом акте отмечалось, что основными обязанностями войскового правления является исполнение «дел до гражданской и земской полиции относящихся, войсковое хозяйство, дела гражданского суда, ревизия счетов или войсковой контроль» [12].

Контроль по военно-судной части был возложен на третий стол нового, ранее не свойственного казачеству органа — Войскового дежурства. Основные направления деятельности третьего стола состояли в учете законов и постановлений по военно-судной части, в наблюдении за производством дел по правилам военного

суда, в содействии успешному производству дел в военно-судных комиссиях, по их представлениям, а также приведение в исполнение «Высочайше подтвержденных приговоров и утверждение предоставленных власти Войскового Наказного Атамана». Непосредственно дела по воинским преступлениям рассматривала действовавшая при Войсковом дежурстве комиссия военного суда, состоящая из презуса, четырех ассессоров и аудитора. В компетенцию комиссии входило производство следствия и военного суда над всеми, как служащими, так и отставными чиновниками и нижними чинами. В производстве дел комиссия руководствовалась «общими о военных судах постановлениями» [12, § 149].

Основная масса гражданских дел имущественного характера и дела по незначительным преступлениям разбирались в станичных судах чиновниками 2-го стола полковых правлений. Положение весьма скупо закрепляет статус станичного суда. В параграфе 337 говорится о том, что станичные начальники и станичные судьи избираются обществом своих станиц на три года и утверждаются Войсковым Наказным Атаманом. Касаясь же порядка производства дел, обязанностей станичных судей, их ответственности, Положение отсылает к аналогичным правилам войска Донского.

Анализ судебных функций полковых правлений и особенно станичных судов позволяет сделать вывод, что они в значительной мере сливались с административно-управленческими. Так, например, в обязанности станичных судей входило лично осматривать обмундирование и снаряжение казаков, выходящих на службу, и в случае обнаружения недостатков устанавливать сроки их устранения. Если казак не ликвидировал допущенные просчеты к определенному сроку, он мог быть наказан розгами и для него устанавливался новый срок устранения неисправности в снаряжении. Станичные начальники, судьи и вся администрация самым строжайшим образом обязывались контролировать сохранность принадлежащего казакам обмундирования и снаряжения, не допускать продажи ими строевых лошадей и всего того, без чего они не могли своевременно выйти на службу. Лица, продававшие снаряжение, и тем самым нарушающие установленный запрет, подвергались различным наказаниям, в том числе и телесным, а у купивших амуниция отбиралась без возмещения затраченных средств и возвращалась прежним владельцам.

Дальнейшие существенные изменения в административно-судебной системе казачьего войска были связаны с реформами 1864 и 1865 гг. По оценке современных отечественных ученых-юристов, судебная реформа 1864 г. и последующих лет совершила настоящий переворот в российской правовой системе. В ее основу лег принцип разделения властей. Провозглашалось равенство всех перед законом. Судьи объявлялись несменяемыми, провозглашался общий для всех суд. Отменялись для женщин телесные наказания вообще, для мужчин — розги и шпицрутены. Был сделан следующий шаг по пути отделения суда от администрации. В частности, в ст. 54 Положения об образовании из Оренбургской губернии двух губерний — Уфимской и Оренбургской, отмечалось, что все «войсковые обыватели» Оренбургского казачьего войска в делах «тяжбных и исковых», а также и уголовных, по преступлениям в период, когда они не находились на полевой службе, подлежат судебным властям губернии, на общем для всех сословий основании [11]. Правительствующий Сенат в Указе «О порядке производства дел по преступлениям и проступкам чинов Оренбургского казачьего войска, не заключающим нарушения военных обязанностей и дисциплины» также отмечал, что по буквальному смыслу ст. 54 все вообще вышеуказанные дела «войсковых обывателей» подлежат ведению «общих административных и судебных мест губернии» [10].

Положение предусматривало и создание станичных судов для разбора «маловажных тяжб и исков и рассмотрения дел о маловажных проступках». Впервые в пореформенный период в одном из казачьих войск — Оренбургском станичный суд был преобразован на началах, установленных положением от 19 февраля 1861 г. для волостных судов. Преобразование было закреплено специальным нормативным актом. Биржевые ведомости 23 декабря 1865 г. писали: «По положению о разделении губернии на две: Уфимскую и Оренбургскую, большую часть последней составили земли Оренбургского казачьего войска... и вместе с тем им (казакам) дарован станичный суд на одинаковых началах с крестьянами».

Административная и судебная реформа в Оренбургском казачьем войске, в соответствии с проводившейся в этот период политикой правительства в отношении казачества, была направлена к решению одной задачи, именно к ослаблению замкнутого и обособленного состояния каза-





чьего населения и к слиянию его, в отношении гражданского благоустройства, с остальным населением империи. Особые войсковые судебные присутственные места были упразднены, дела были переданы в общие судебные учреждения, военные или гражданские, смотря по роду дел. В этот же период были приняты меры к определению, и даже к ограничению случаев подсудности казаков военному суду. В 1870 г. были утверждены правила «О подсудности по преступлениям лиц войскового сословия всех вообще казачьих войск». Согласно этим правилам, дела о преступлениях лиц войскового сословия казачьих войск в целом переходили в ведение гражданского ведомства. Военному суду казаки подлежали лишь в случаях:

1) совершения любых преступлений лицами, состоявшими на службе в строевых частях или в военных войсковых учреждениях. Исключение делалось лишь для гражданских чинов, которые были подсудны военному суду только в случаях совершения ими должностных преступлений или нарушения правил военной дисциплины;

2) совершения преступлений лицами состоящими на льготе или на внутренней службе — по преступлениям составляющим прямое нарушение обязанностей военной службы;

3) совершения преступлений войсковыми чинами служилого разряда, уволенными в отставку, — также только за те из совершенных во время строевой или

внутренней службы и льготы преступных деяний, которые были соединены с нарушением обязанностей военной службы.

Нормативным актом определялось, что правонарушения казаков рассматриваются военно-судными учреждениями на основании общих для военно-сухопутного ведомства правил, а преступления, подлежащие рассмотрению «гражданскими» судами, — на основании общих уголовных законов [9].

Наиболее часто военные суды привлекали казаков к ответственности: за неисполнение приказа начальника, уклонение от обязанностей службы, побег и самовольную отлучку, неявку на службу в срок, нарушение общих обязанностей караульной службы и службы во время дежурства, оскорбление начальника, растрату казенного имущества и некоторые другие преступления и проступки.

В Оренбургском казачьем войске военно-судные уставы были введены в 1878 г. В этом же году состоялось введение и мировых судебных установлений в Оренбургской губернии.

Ограничения подсудности казаков военному суду и закрепление правового статуса станичного суда должны были решить задачу демократизации суда и приближения правосудия к населению, а также освобождения общих судов от незначительных текущих дел. В рассматриваемый период окончательно сформировалась не только структура управления Оренбургским казачьим войском, но и структура местной юстиции.

References

1. Abramovskii, A. A. Sudebnaya sistema Orenburskogo kazach'ego voiska serediny XIX veka [Judicial System of Orenburg Cossak Troops in the Middle of 19th Century] / A. A. Abramovskii // *Sostoyaniye i perspektivy razvitiya pravovogo gosudarstva v RF: materialy vseros. nauch.-prakt. konf.* — Chelyabinsk, 2001.
2. Voropanov, V. A. Sudebnye uchrezhdeniya kak faktor obshchestvennoy evolyutsii v Orenburgskom krae 1775—1866 gg. [Judicial Institutions as a Factor of Social Evolution in Orenburg Krai in 1775-1866] / V. A. Voropanov. — Chelyabinsk, 2001.
3. Evreinov, N. Istoriya telesnykh nakazanii v Rossii [History of Physical Punishments in Russia] / N. Evreinov. — Belgorod, 1994.
4. Efremova, N. N. Sudoustroystvo v Rossii v XVII — pervoi polovine XIX vv. [Judicial Administration in Russia in 17th — First Half of the 19th Century] / N. N. Efremova. — Moscow, 1993.
5. Isaev, I. A. Istoriya gosudarstva i prava Rossii [History of State and Law in Russia] / I. A. Isaev. — Moscow, 2000.
6. Materialy po istoriko-statisticheskomu opisaniiu Orenburskogo kazach'ego voiska [Materials on Historical and Statistical Description of Orenburg Cossak Troops]. — V. 7. — Orenburg, 1907—1910.
7. Nikonov, I. E. Slovar' po istorii Rossii IX — XVI vv. [Dictionary on Russian History in 9th-16th Centuries] / I. E. Nikonov, B. G. Yakimenko. — Moscow, 1994.
8. On measure of punishment of Cossaks of Orenburg and Siberian Cossak Troops, as well as Bashkirians and Meshcheryaki for smuggling salt: Decision of the State Council // *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii.* — V. XXIII. — No. 22178. (In Russ.)
9. On submission to jurisdiction on crimes committed by the people of the military class of all the Cossak troops: Rules // *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii.* — V. XLV. — No. 48207. (In Russ.)

10. On procedure of cases on crimes and misdeeds of ranks of Orenburg Cossak Troop without violation of military obligations and discipline: Decree of the Representative Senate // *Sbornik pravitel'stvennykh rasporyazhenii po kazach'im voiskam*. — V. 4. — № 181. — St. Petersburg, 1871. (In Russ.)
11. Provision on the establishment of Ufa and Orenburg governments from former Orenburg government // *Sbornik pravitel'stvennykh rasporyazhenii po kazach'im voiskam*. — V. 1. No. 45. — St. Petersburg, 1870. (In Russ.)
12. Provision on Orenburg Cossak Troop. Adopted by the Emperor on December 12th, 1840 // *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii*. — V. XV. — No. 14041. (In Russ.)
13. Trudy Orenburgskoi uchenoi arkhivnoi komissii [Works of Orenburg Scientific Archival Commission]. — Issue XVIII. — Orenburg, 1907.
14. Shadrin, V. M. Pogranichnyi sud v mekhanizme gosudarstvenno-pravovogo regulirovaniya otnoshenii Rossii s Kazakhstanom v kontse XVIII veka [Boundary Court in the Mechanism of State and Legal Regulation of Relationships between Russia and Kazakhstan in the End of 18th Century] / V. M. Shadrin // *Vestnik Chelyabinskogo universiteta*. — 2002. — No. 1.

ШАДРИН Владимир Михайлович, доцент кафедры социальных дисциплин и управления факультета подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет, канд. юридических наук, доцент. Челябинск, ул. Артиллерийская, д. 100. E-mail: shadrin.19@yandex.ru

SHADRIN Vladimir Mikhailovich, associate professor of the Department of Social Disciplines and Administration of the faculty of Law Enforcement Training of South Ural State University, Cand. Sc. Law, associate professor. 100, Artilleryskaya Str., Chelyabinsk. E-mail: shadrin.19@yandex.ru

For citation: **V. M. Shadrin**. Legal Proceedings in the System of Administration and Local Justice of Orenburg Cossack Troops

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 85—91.





УДК 347.627.3

А. В. Мицык

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОСПОСОБНОСТИ ГРАЖДАНИНА ПУТЕМ СОВЕРШЕНИЯ СДЕЛКИ: РАЗДЕЛ ИМУЩЕСТВА СУПРУГОВ (ВНЕСУДЕБНЫЙ ПОРЯДОК)

A. V. Mitsyk

IMPLEMENTATION OF LEGAL CAPACITY OF THE CITIZEN BY MEANS OF ACCOMPLISHMENT OF A DEAL: DIVISION OF PROPERTY OF SOUSES (EXTRAJUDICIAL PROCEDURE)

Работа посвящена наиболее актуальным теоретическим и практико-прикладным вопросам реализации гарантированной законом возможности осуществлять собственные права в рамках семейных отношений. Статья подробно описывает порядок обращения к нотариусу, юридические возможности и гарантии субъектов при разделе имущества, нажитого супругами во время брака. Дана юридическая квалификация самому разделу с позиции цивилистического осмысления, приведены правовые ссылки на нормативные материалы и подробные указания по совершению данного вида нотариальных действий. Работа интересна как научному кругу лиц, занимающихся вопросами оформления прав в нотариальном порядке, так и нотариусам и лицам, планирующим осуществить раздел имущества без обращения в органы судебной юстиции.

Ключевые слова: права, обязанности, раздел, брак, соглашение.

The work is dedicated to the most relevant theoretical and practical aspects of the implementation of the opportunity to exercise the rights in family relations guaranteed by law. The article describes the procedure for appeal to the notary, legal options and guarantees of subjects in the division of property acquired by spouses during their marriage. The author gives legal qualification of the division from the point of civilised understanding and gives the legal references to regulatory materials and detailed instructions for the commission of this type of notarial acts. The work is interesting for both academic parties concerned with notarial registration of rights and the notary and the parties intending to carry out the division of property without recourse to the judicial justice.

Keywords: rights, responsibilities, division, marriage, agreement.

Статья 18 Гражданского кодекса определяет содержание правоспособности гражданина, упоминая о возможности совершать любые не противоречащие закону сделки. Соглашение о разделе имущества на сегодняшний день является более предпочтительным способом поделить совместно нажитое имущество супругов по сравнению с разделом

общего имущества в судебном порядке. Его целью является изменение законного режима имущества супругов.

Общее имущество супругов может быть разделено между супругами как в период брака, так и после его расторжения по их соглашению (ст. 38 Семейного кодекса — далее СК РФ). При этом заключение соглашения о разделе имущества



после расторжения брака никакими сроками не ограничено. Пункт. 7 ст. 38 СК РФ регулирует раздел имущества супругов, происходящий в судебном порядке. Однако указанная статья ничего не содержит о начале течения срока исковой давности. Вместе с тем ст. 9 СК РФ, регулирующая общие принципы применения исковой давности к семейным правоотношениям, отсылает к нормам гражданского законодательства. В п. 1 ст. 200 ГК РФ определено, что течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права. Это подтверждает и п. 19 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами законодательства при рассмотрении дел о расторжении брака». «Течение трехлетнего срока исковой давности для требований о разделе имущества, являющегося общей совместной собственностью супругов, брак которых расторгнут (п. 7 ст. 38 СК РФ), следует исчислять не со времени прекращения брака (дня государственной регистрации расторжения брака в книге регистрации актов гражданского состояния при расторжении брака в органах записи актов гражданского состояния, а при расторжении брака в суде — дня вступления в законную силу решения), а со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (п. 1 ст. 200 ГК РФ)».

При отсутствии согласия на заключение указанного соглашения раздел может быть произведен только в судебном порядке в указанный выше срок исковой давности.

К числу так называемых семейных договоров можно отнести брачный договор, соглашение об определении долей в общем имуществе и соглашение о разделе совместно нажитого имущества. Сущность указанных соглашений заключается в прекращении режима общности имущества супругов и установлении режима общей долевой или раздельной собственности, они имеют цель — изменение законного режима имущества супругов. Это их сближает с брачным договором, но это самостоятельные виды договоров, и можно провести отличия по нескольким основаниям:

— брачный договор могут заключить супруги или лица, вступающие в брак, соглашения — супруги или бывшие супруги;

— содержанием брачного договора охватывается установление как режима общей совместной, так и режима общей долевой или раздельной собственности, соглашениями может быть установлена

только общая долевая или раздельная собственность;

— предметом брачного договора может выступать как уже существующее имущество, так и имущество, которое будет приобретено супругами впоследствии, соглашение об определении долей и соглашение о разделе определяют имущественные права исключительно на уже нажитое имущество, имеющееся в наличии;

— брачный договор «направлен на будущее», соглашения же «подводят итог под прошлым».

Однако названные выше соглашения тоже имеют некоторые отличия по сравнению друг с другом. Соглашение об определении долей может быть оформлено как посредством составления самого соглашения, так и выдачей свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе в соответствии со ст. 74 Основ законодательства РФ о нотариате. Соглашение о разделе имущества закрепляет определенное имущество за каждым из супругов (или бывшими супругами).

Предполагается, что главным условием соглашения о разделе является закрепление за каждым из супругов конкретных вещей, входящих в состав их общего имущества¹.

В соглашении должны быть определены идеальные доли ($\frac{1}{2}$, $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{4}$...). Как правило, доли супругов предполагаются равными, однако ничто не препятствует супругам (или бывшим супругам) установить иное соотношение долей в соответствии с их желаниями и потребностями, поскольку супруги не связаны правилом о равенстве их долей.

Законодатель прямо не указывает на обязательность соблюдения той или иной формы соглашения о разделе, тем самым можно сделать вывод и о возможности заключения указанного соглашения в устной форме. Во всяком случае, форма не является условием действительности данной сделки. В этом случае следует руководствоваться нормами гражданского законодательства о форме сделок, а именно правилами главы 9 ГК РФ. Однако учитывая, что в большинстве случаев разделяе-

¹ Весьма важным на практике представляется вопрос о возможности заключить соглашение, по которому все имеющееся на данный момент имущество перейдет в собственность одного из супругов. С позиции действующего законодательства данный вариант не является нарушением правовых норм, однако впоследствии важно помнить, что подобный вариант соглашения весьма сродни притворной сделке, ибо безвозмездный односторонний характер имущественного предоставления свидетельствует о родственной связи с институтом дарения.





мое имущество по стоимости превышает установленный в ст. 161 ГК РФ лимит, то заключаемое относительно этого имущества соглашение должно быть облечено в простую письменную форму. Кроме того, при возможном возникновении судебного спора в будущем доказать факт заключения устного соглашения и его условий будет весьма сложно.

Соглашение о разделе имущества супругов может быть нотариально удостоверено по желанию сторон (ч. 2 ст. 38 Семейного кодекса). Указание в данной статье на возможность нотариального оформления является чисто информативным, поскольку такое право закреплено в ст. 163 Гражданского кодекса РФ.

Следует помнить, что соглашение о разделе имущества супругов, как и любое иное юридически значимое действие, может быть совершено с помощью института представительства. При этом в силу весьма широкого спектра вариантов возможных условий соглашения доверенность, выдаваемая представителю для заключения указанного соглашения, должна носить специальный характер и максимально подробно содержать условия раздела.

В силу п. 1 ст. 254 ГК РФ имущество, находящееся в совместной собственности, можно разделить только после предварительного выделения доли каждого супруга в праве общей собственности. Это значит, что в соглашении необходимо определить доли в имуществе, и лишь затем обозначить титульного собственника, ибо в противном случае нарушается прямой законодательный запрет.

Если объектом соглашения выступает недвижимое имущество, то оно не требует государственной регистрации и вступает в силу с момента подписания сторонами [2, п. 5]. Однако в соответствии со ст. 131 ГК РФ регистрации подлежит право собственности. Если соглашением будет предусмотрена смена титульного собственника, то оно подлежит государственной регистрации.

При составлении соглашения о разделе имущества, нажитого в браке, необходимо учитывать нормы семейного законодательства о составе общего имущества, подлежащего разделу. Согласно п. 15 вышеназванного постановления Пленума Верховного Суда РФ общей совместной собственностью супругов, подлежащей разделу, является любое нажитое ими в период брака движимое и недвижимое имущество, которое в силу ст. 128, 129, п. 1 и 2 ст. 213 ГК РФ может быть объектом права собственности граждан, независи-

мо от того, на имя кого из супругов оно было приобретено или внесены денежные средства, если брачным договором между ними не установлен иной режим этого имущества. При разделе имущества учитываются также общие долги супругов и право требования по обязательствам, возникшим в интересах семьи.

В состав имущества, находящегося в общей совместной собственности супругов, входит все имущество, нажитое супругами во время брака, за исключением того, что относится к личной собственности каждого из супругов. Также важно определить момент возникновения права на это имущество. При приобретении одним супругом имущества другой супруг тоже приобретает право собственности на данную вещь, которое возникает из непосредственного указания закона о совместной собственности супругов.

К общему имуществу супругов относятся:

А. Приобретенные за счет общих доходов супругов движимые и недвижимые вещи:

- жилые и нежилые помещения, здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество (объект незавершенного строительства), в том числе приобретенные с привлечением средств ипотечного кредитования, являются совместной собственностью с момента государственной регистрации права;

- жилые и нежилые помещения, здания, сооружения, приобретенные по инвестиционному контракту или договору участия в долевом строительстве, также являются совместной собственностью с момента государственной регистрации права, но если акт приема-передачи не подписан, то общей совместной собственностью будет являться имущественное право (право требования исполнения обязательств по договорам);

- жилые и нежилые помещения, здания, сооружения, предоставленные кооперативом, являются совместной собственностью с момента внесения супругом — членом жилищного, дачного, гаражного или иного потребительского кооператива полного паевого взноса;

- земельные участки — с момента государственной регистрации права;

- на транспортные средства, ценные бумаги, другое движимое имущество право общей совместной собственности возникает с момента, указанного в договоре (купли-продажи, мены), либо по общему правилу с момента передачи такого имущества (ст. 223 ГК РФ);

— на доли в уставном капитале обществ — с момента государственной регистрации общества или с момента заключения договора (купли-продажи, мены);

— на акции акционерных обществ — с момента внесения сведений в реестр акционеров;

— денежные вклады являются совместной собственностью супругов с момента открытия счета и внесения денежных средств.

Если имущество было приобретено до брака с использованием кредитных средств, а выплата кредита происходила во время брака за счет совместно нажитых денежных средств, то у супругов возникает право требования возврата пропорциональной причитающейся ему доли денежных средств, уплаченных за счет погашения кредита.

Б. Доходы каждого из супругов:

— от трудовой деятельности;

— от предпринимательской деятельности;

— от интеллектуальной деятельности;

— пенсии, пособия, иные денежные выплаты, не имеющие специального целевого назначения (суммы материальной помощи, суммы, выплаченные в возмещение ущерба в связи с утратой трудоспособности, вследствие увечья, либо иного повреждения здоровья и другие).

Право общей совместной собственности у супругов возникает с момента получения названных доходов и выплат.

Что касается интеллектуальной деятельности, то согласно п. 3 ст. 36 СК РФ исключительное право принадлежит супругу — автору результата интеллектуальной деятельности, но здесь не важно, когда возник ее результат (в браке или до). Если доходы от результата такой деятельности получены в период брака, то такие доходы являются совместной собственностью супругов.

В. Драгоценности и предметы роскоши.

К драгоценностям относятся драгоценные камни (природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры, александриты, а также природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде, уникальные янтарные образования), изделия из драгоценных металлов — золото, серебро, платина, металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений, осмий). (ст. 1 ФЗ от 26.03.1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»). Действующим законодательством не предусмотре-

но, что следует понимать под предметами роскоши. Это понятие относительное, т. к. неразрывно связано с уровнем жизни всего общества в целом и каждой семьи в отдельности. В судебной практике к предметам роскоши относятся наиболее ценные вещи супругов, произведения искусства, антикварные и уникальные изделия, коллекции и другие вещи, которые не являются необходимыми для удовлетворения насущных потребностей членов семьи. В целях определения стоимости и качественных характеристик таких предметов не исключено участие и привлечение независимого эксперта.

Г. Имущество каждого из супругов в соответствии со ст. 37 СК РФ может быть признано их совместной собственностью, если установлено, что в период брака за счет общего имущества супругов или имущества каждого из супругов, либо труда одного из супругов были произведены вложения, значительно увеличивающие стоимость этого имущества (капитальный ремонт, реконструкция).

К имуществу супругов, не подлежащему разделу, относятся:

— имущество, принадлежащее каждому из супругов до вступления в брак;

— имущество, полученное одним из супругов во время брака в дар;

— имущество, полученное одним из супругов во время брака в порядке наследования;

— имущество, полученное одним из супругов во время брака по безвозмездным сделкам (приватизация, предоставление земельного участка). Но при этом следует учитывать, что если приватизация была возмездной, т. е. с выплатой определенной денежной суммы, то это будет уже совместная собственность супругов. Также исключение составляют те случаи, когда земельный участок был выделен семье (бесплатно) для ведения садово-огороднического хозяйства в период брака, то он тоже является совместно нажитым имуществом супругов. Такой вывод был сделан Судебной коллегией по гражданским делам ВС РФ. (Определение от 12.02.2002 г. № 5-В01-95.);

— вещи индивидуального пользования (одежда, обувь и другие);

— исключительное право на результат интеллектуальной деятельности, созданный одним из супругов;

— вещи, приобретенные исключительно для удовлетворения потребностей несовершеннолетних детей (одежда, обувь, школьные и спортивные принадлежности, музыкальные инструменты, детская би-





библиотека и другие), разделу не подлежат и передаются без компенсации тому из супругов, с которым проживают дети. Кроме того, вклады, внесенные супругами за счет общего имущества супругов на имя их общих несовершеннолетних детей, считаются принадлежащими этим детям и не учитываются при разделе общего имущества супругов (ч. 5 ст. 38 Семейного кодекса). Указанное воспроизводит базовый семейно-правовой принцип обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи. (ч. 3 ст. 1 Семейного кодекса). Указанное является свидетельством того, что соглашение-сделка двусторонняя и не может затрагивать интересы (как имущественные, так и неимущественные) третьих лиц (будь то несовершеннолетние дети, кредиторы супругов и т. д.). Полагаем, что в случае невозможности избежать коллизии интересов указанных лиц, вопрос о разделе общего имущества супругов должен быть решен только в судебном порядке (ч. 3 ст. 24 Семейного кодекса).

Произведенный во время брака раздел совместной собственности супругов означает прекращение права общей собственности только на разделенное имущество. Поэтому та его часть, которая не была разделена, а также имущество, нажитое супругами в период брака в дальнейшем, составляют в соответствии с п. 6 ст. 38 СК их совместную собственность, если, конечно, иное не предусмотрено договором между ними¹. В отношении такого имущества будут действовать все правила, касающиеся законного режима имущества супругов.

При заключении соглашения о разделе общего имущества стороны (участники совместной собственности) могут отойти от принципа равенства долей (ч. 1 ст. 39 Семейного кодекса). При разделе некоторых категорий вещей возникают проблемы, связанные с тем, что не все виды имущества могут быть разделены в натуре. И если их натуральный раздел невозможен, производится раздел в идеальных долях, и каждый из супругов имеет право на владение, пользование и распоряжение вещью в соответствии с согласованной долей. В соглашении о разделе также может быть предусмотрено условие о праве одного супруга пользоваться вещами, являющимися объектами права собственности другого супруга. Например, по соглашению жилой дом будет являться собственностью жены,

однако муж будет иметь право пользоваться таким домом или его частью. Раздел общего имущества супругов (бывших супругов) не освобождает бывших участников совместной собственности от соответствующих обязательств перед кредиторами.

При разделе имущества по соглашению наряду с вещами, переходящими в собственность сторон, следует указывать и имущественные обязательства перед третьими лицами, которые будет исполнять каждая из сторон (п. 3 ст. 39 СК РФ). Несмотря на гражданско-правовой принцип следования обременения за вещью, имущественные обязательства следует конкретно поименовывать в соглашении, соблюдая вместе с тем предусмотренное ст. 391 Гражданского кодекса обязательное условие о согласии кредитора.

В случаях, когда при разделе общего имущества одному из супругов передается имущество, стоимость которого превышает причитающуюся ему долю, другому супругу может быть предусмотрена выплата денежной компенсации (п. 3 ст. 38 СК РФ). Исходя из этой нормы, при заключении любого соглашения о разделе необходимо определить стоимость имущества, подлежащего разделу. Согласно ст. 8 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ и п. 15 постановления Пленума ВС РФ «О применении судами законодательства при рассмотрении дел о расторжении брака» от 05 ноября 1998 года № 15 стоимость имущества, подлежащего разделу, определяется по рыночной стоимости на момент заключения соглашения о разделе. Однако «супруги не обязаны привлекать профессионального оценщика и могут оценить имущество сами. Нотариус должен разъяснить им, что в случае нарушения требования о разделе имущества по рыночной стоимости соглашение может быть признано судом недействительным. Об этом делается отметка в самом соглашении» [1].

Если один из супругов является иностранным гражданином или лицом без гражданства (ч. 1. ст. 161 Семейного кодекса), при заключении рассматриваемого соглашения имущественные права и обязанности участников определяются законодательством государства, на территории которого они имели совместное место жительства, а при отсутствии совместного места жительства — законодательством государства, на территории которого они имели последнее совместное место жительства. В случае

¹ Например, заключен брачный договор в части отдельных видов имущества.

отсутствия последнего (супруги не жили совместно) — их имущественные права и обязанности на территории РФ определяются законодательством РФ.

В силу ст. 2, 4 Семейного кодекса к имущественным отношениям между членами семьи, не урегулированным семейным законодательством, применяется гражданское законодательство постольку, поскольку это не противоречит существу семейных отношений. Из указанного делаем вывод, что так как ст. 38, 39 Семейного кодекса «умалчивают» о порядке

изменения и расторжения соглашения о разделе, можно, ссылаясь на то, что соглашение о разделе — двусторонняя сделка, субсидиарно применять нормы ГК об изменении и расторжении двусторонних сделок (договоров). А именно — при достижении консенсуса соглашение о разделе может быть изменено или расторгнуто в любой момент с соблюдением формы (п. 1 ст. 450, п. 1 ст. 452 ГК). А при возражениях одной из сторон — по решению суда и лишь при наличии необходимых условий (п. 2 ст. 450 ГК).

References

1. Korovin, E. V. Imushchestvennyye otnosheniya v sem'e [Pecuniary Relations in a Family] / E. V. Korovin // *Yuzhno-ural'skii yuridicheskii vestnik*. — 2006. — No. 1—2.
2. Obzor praktiki razresheniya sporov, svyazannykh s primeneniem FZ «O gosudarstvennoi registratsii prav na nedvizhimoe imushchestvo i sdelok s nim»: informatsionnoe pis'mo Prezidiuma VAS RF ot 16 fevralya 2001 g. № 59 [Review of the Practice of Settlement of Disputes Connected with the Implementation of the Federal Law 'On State Registration of Rights for Real Estate and Associated Business': Informational Letter of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation as of February 16th, 2001 No. 59]// *Vestnik VAS RF*. — 2001. — No. 4.

МИЦЫК Анна Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры Гражданского права и процесса, Южно-Уральский государственный университет. 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76. E-mail: lebedeva_av_85@mail.ru

MITSYK Anna Vladimirovna, Cnad. Sc. Law, associate professor of the Department of Civil Law and Proceedings of South Ural State University. 76, Lenin Av., Chelyabinsk, 454080, Russia. E-mail: lebedeva_av_85@mail.ru

For citation: **A. V. Mitsyk**. Implementation of Legal Capacity of the Citizen be Means of Accomplishment of a Deal: Division of Property of Souses (Extrajudicial Procedure) *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 2(50).2015. pp. 92—97.





УДК 342.951 : 351.82 + 349.3(470)

Т. А. Анбрехт, О. А. Дизер

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ ОБСЛУЖИВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО- ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

T. A. Anbrecht, O. A. Dieser

IMPROVEMENT OF THE STATE ADMINISTRATION OF SOCIAL SERVICE IN CONDITIONS OF REFORMATION OF SOCIAL AND SECURITY LEGISLATION

В статье рассматриваются основные направления реформирования системы государственного управления социальным обслуживанием в Российской Федерации. Одним из основных направлений совершенствования государственного управления социальной сферой является формирование нормативной правовой основы предоставления социальной услуг гражданам. С 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», устанавливающий правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания. Автор отмечает необходимость дальнейшего развития нормативной правовой основы предоставления социальных услуг, в частности, разработка и реализация стандартов качества и доступности социальных услуг, совершенствование механизма контроля за оказанием социальных услуг и формирование независимой оценки качества социальных услуг.

Ключевые слова: государственное управление, социальное обслуживание, социальные услуги, оценка качества социальных услуг.

The article dwells on basic directions of reformation of the systems of state administration of social service in the Russian Federation. One of the main directions of the improvement of state administration of social sphere is the formation of legal basis of providing social services.

Federal law as of 28.12.2013 No. 442-FZ 'On fundamentals of social service of citizens of the Russian Federation' which establish legal, organizational, and economic fundamentals of social service became operational on January 1, 2015. The author points out the necessity of further development of legal basis of providing social services and the development and implementation of the standards of quality and accessibility of social services, as well as the improvement of the mechanism of control over providing social services and formation independent quality assessment of social services.

Keywords: state administration, social services, social services, quality assessment of social services.



В условиях реформирования социальной сферы особую значимость приобретают вопросы эффективности системы государственного управления. Государственная управленческая деятельность есть необходимое условие существования всякого демократического цивилизованного государства и общества [8]. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года одним из направлений развития предполагает улучшение условий жизни граждан и качества социальной среды, создание эффективной адресной системы поддержки лиц, относящихся к категории бедных, и предоставления социальных услуг для пожилых людей, инвалидов и детей [6].

Одним из направлений совершенствования государственного управления является повышение доступности и качества предоставляемых социальных услуг. Достижению этой цели должна способствовать модернизация системы социального обслуживания, основанная на совершенствовании законодательной и нормативной правовой базы, предусматривающей дифференцированное оказание социальных услуг населению с учетом оценки индивидуальной нуждаемости; возможность участия при оказании социальных услуг населению негосударственных организаций, индивидуальных поставщиков, благотворителей, добровольцев; внедрение независимой оценки качества предоставления социальных услуг; осуществление эффективного контроля за предоставлением [7].

Государственное управление социальной сферой реализуется по нескольким направлениям: нормативно-правовое регулирование, реализация нормативно-правовых установлений и контроль за деятельностью органов и организаций в социальной сфере. В области государственного управления социальной сферой существует проблема постоянного совершенствования нормативно-правового инструментария, регламентирующего вопросы социальной направленности [2].

Так, с 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», устанавливающий правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания граждан [3]. В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» система социального обслуживания представлена федеральным

органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального обслуживания; органами государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными на осуществление предусмотренных полномочий в сфере социального обслуживания; организациями социального обслуживания, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти; организациями социального обслуживания, находящимися в ведении субъекта Российской Федерации, а также негосударственными (коммерческими и некоммерческими) организациями социального обслуживания, в том числе социально ориентированными некоммерческими организациями, предоставляющими социальные услуги, и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими социальное обслуживание.

Следует отметить, что сфера социального обслуживания относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом субъектам Российской Федерации передан значительный объем полномочий в сфере социального обслуживания. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют в пределах установленных полномочий правовое регулирование и организацию социального обслуживания в субъекте Российской Федерации, в частности, законом субъекта Российской Федерации должен быть утвержден перечень социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации также отнесены координация деятельности поставщиков социальных услуг, общественных организаций и иных организаций, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания в субъекте Российской Федерации; утверждение регламента межведомственного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с реализацией полномочий субъекта Российской Федерации в сфере социального обслуживания; утверждение порядка межведомственного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении социальных услуг и социального сопровождения; разработка, финансовое обеспечение и реализация региональных программ социального обслуживания; формирование и ведение





реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг; утверждение номенклатуры организаций социального обслуживания в субъекте Российской Федерации; разработка и реализация мероприятий по формированию и развитию рынка социальных услуг, в том числе по развитию негосударственных организаций социального обслуживания; утверждение порядка организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания; создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания и др.

В социальном законодательстве отмечается тенденция к заметному расширению его инструментария. Оно все более широко сочетает публично-правовые и частноправовые механизмы и средства [9]. К приоритетным направлениям социальной политики отнесены развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг, в том числе создание механизма привлечения их на конкурсной основе к выполнению государственного заказа по оказанию социальных услуг, создание прозрачной и конкурентной системы государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению, развитие взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, в том числе с применением механизмов государственно-частного партнерства. Удельный вес учреждений социального обслуживания, основанных на иных формах собственности, от общего количества учреждений социального обслуживания всех форм собственности к 2020 году должен составить 12,4 процента [4]. На начало 2015 года 7202 организации социального обслуживания, или 98,8 процента, являются государственными, и только 95 организаций, или 1,2 процента, являются негосударственными [1].

Необходимо отметить, что ст. 15 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» определяет обстоятельства, при которых гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании, в частности, к ним относятся полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы,

возраста или наличия инвалидности; наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе; наличие ребенка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной адаптации; отсутствие возможности обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними и др.

Основанием для рассмотрения вопроса о предоставлении социального обслуживания является поданное в письменной или электронной форме заявление гражданина или его законного представителя о предоставлении социального обслуживания либо обращение в его интересах иных граждан, обращение государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений непосредственно в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации либо переданные заявление или обращение в рамках межведомственного взаимодействия.

В случае признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании разрабатывается индивидуальная программа, которая составляется исходя из потребности гражданина в социальных услугах, где указываются форма социального обслуживания, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг, а также мероприятия по социальному сопровождению. Для гражданина или его законного представителя индивидуальная программа носит рекомендательный характер, для поставщика социальных услуг — обязательный. Вместе с тем социальные услуги предоставляются гражданину на основании договора о предоставлении социальных услуг, заключаемого между поставщиком социальных услуг и гражданином или его законным представителем. Существенными условиями договора о предоставлении социальных услуг являются положения, определенные индивидуальной программой, а также стоимость социальных услуг в случае, если они предоставляются за плату или частичную плату.

Качество социальных услуг зависит от организации контроля за оказанием услуг. Одной из форм контроля должна выступить независимая оценка качества оказания услуг организациями социального обслуживания.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 256-ФЗ «О внесении изме-

нений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» были установлены требования к проведению независимой оценки качества оказания социальных услуг [5].

За основу оценки условий оказания социальных услуг предлагается взять такие критерии, как открытость и доступность информации об организации социального обслуживания, комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения, время ожидания предоставления социальной услуги, доброжелательность, вежливость, компетентность работников организаций социального обслуживания, удовлетворенность качеством оказания социальной услуги.

Независимая оценка качества оказания услуг организациями социального обслуживания проводится в отношении организаций социального обслуживания, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, и организаций социального обслуживания субъектов Российской Федерации, других организаций социального обслуживания, в уставном капитале которых доля Российской

Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов, а также в отношении иных негосударственных организаций социального обслуживания, которые оказывают государственные, муниципальные социальные услуги.

Уполномоченные органы исполнительной власти с участием общественных организаций, общественных объединений потребителей формируют общественные советы по проведению независимой оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания. Поступившая соответственно в уполномоченные органы исполнительной власти информация о результатах независимой оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания подлежит обязательному рассмотрению указанными органами и учитывается ими при выработке мер по совершенствованию деятельности организаций социального обслуживания. Проведение независимой оценки качества социальных услуг, предоставляемых организациями социального обслуживания, позволит не только определить удовлетворенность клиента качеством предоставленных социальных услуг, но и в целом оптимизировать систему социального обслуживания.

References

1. Vovchenko, A. Vovlechenie biznesa pomozhet sozdat' zdorovuyu konkurentsiyu na rynke sotsial'nykh uslug [The Involvement of Business Can Help Creating a Healthy Competition on the Market of Social Services] [Electronic Resource] / A. Vovchenko. — URL: <http://www.rosmintrud.ru/social/service/83> <http://www.rosmintrud.ru/social/service/83> (Date of access 25.03.2015).
2. Volkova, N. S. Gosudarstvennoe upravlenie sotsial'noi sferoi: sostoyanie i modernizatsiya [State Administration in Social Sphere: State and Modernization] / N. S. Volkova // *Zhurnal rossiiskogo prava*. — 2013. — No. 1. — P. 5—16.
3. On fundamentals of social services for citizens of the Russian Federation: Federal Law as of 28.12.2013 No. 442-FZ // *SZ RF*. — 2013. — No. 52 (Part I). — Art. 7007. (In Russ.)
4. On the establishment of state programme of the Russian Federation 'Social support of the citizens': Decision of the Government of the Russian Federation as of 15.04.2014 No. 296 // *SZ RF*. — 2014. — No. 17. — Art. 2059. (In Russ.)
5. On the amendments in certain statutory acts of the Russian Federation on the issues of carrying out independent quality assessment of rendering services in the sphere of culture, social services, health care, and education: Federal law as of July 21, 2014 No. 256-FZ // *SZ RF*. — 2014. — No. 30 (Part I) — Art. 4257. (In Russ.)
6. On the concept of long-term social and economic development of the Russian Federation for the period till 2020: Decision of the Government of the Russian Federation as of 17.11.2008 No. 1662-r // *SZ RF*. — 2008. — No. 47. — Art. 5489. (In Russ.)
7. On methodological recommendations on development of plans for events (regional 'road maps') 'Increase of the effectiveness and quality of services in the sphere of social services for the population (2013-2018) by the bodies of representative power of constituent units of the Russian Federation: Decree of the Ministry of Labour and Social Welfare of the Russian Federation as of 18.01.2013 No. 21 // *Byulleten' trudovogo i sotsial'nogo zakonodatel'stva RF*. — 2013. — No. 3. (In Russ.)
8. Sevryugin, V. E. O doktrine publichnogo upravleniya v administrativnom prave Rossiiskoi Federatsii [On the Doctrine of Public Administration in Administration Law



of the Russian Federation] / V. E. Sevryugin // *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta*. — 2011. — No. 3. — p. 92—97.

9. Khabrieva, T. Ya. Osnovnye vektory i problemy razvitiya sotsial'nogo zakonodatel'stva [Fundamental Vectors and problems of Development of Social Legislation] / T. Ya. Khabrieva // *Zhurnal rossiiskogo prava*. — 2014. — No. 8. — p. 5—15.

АНБРЕХТ Татьяна Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права и предпринимательства Института государства и права, Тюменский государственный университет. 625003, г. Тюмень, ул. Республики 9/1. E-mail: T_anbrecht@mail.ru

ANBRECHT Tatiana Anatolievna, Cand. Sc. Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Labour Law and Entrepreneurship of the Institute of State and Law of Tyumen State University. 9/1, Respubliki Str., Tyumen, 625003. E-mail: T_anbrecht@mail.ru

ДИЗЕР Олег Александрович, заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, Омская академия МВД России, кандидат юридических наук, доцент. 644092, г. Омск, пр. Комарова, 7. E-mail: 1955715@rambler.ru

DIESER Oleg Aleksandrovich, Deputy Director of the Department of Administrative Law and Administrative Activity of Bodies of Internal Affairs of Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Cand. Sc. Law, Associate professor. 7, Komarova Str., Omsk, 644092. E-mail: 1955715@rambler.ru

For citation: **T. A. Anbrecht, O. A. Dieser**. Improvement of the State Administration of Social Service in Conditions of Reformation of Social and Security Legislation *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 98—102.*

Е. В. Дорогова

МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СРЕДИ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ВРЕДНОЙ ИНФОРМАЦИИ В СТРАНАХ СНГ

E. V. Dorogova

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON PROTECTION OF CHILDREN FROM HARMFUL INFORMATION IN THE COUNTRIES OF CIS

В статье рассматриваются вопросы существования института административной ответственности за нарушение законодательства о защите детей от вредной информации в Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Туркменистане. Также рассмотрены вопросы законодательного урегулирования вопросов защиты детей от вредной информации в Грузии, как бывшей стране-участнице СНГ. Анализируются специальные нормативно-правовые акты стран СНГ, посвященные вопросам защиты детей от вредной информации, в сравнении с Федеральным Законом Российской Федерации «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию».

Ключевые слова: административная ответственность, вредная информация, защита детей, законодательство стран СНГ.

The article deals with the existence of the institution of administrative responsibility for violation of legislation on protection of children from harmful information in the Republic of Armenia, Belarus, Kazakhstan and Turkmenistan. The author also considers the issues of legislative regulation of the protection of children from harmful information in Georgia as the former CIS country. The article analyzes special regulations of the CIS countries dedicated to protection of children from harmful information in comparison with the Federal Law of the Russian Federation «On protection of children from information harmful to their health and (or) development».

Keywords: administrative responsibility, harmful information, child protection, legislation of the CIS countries.

В настоящее время вопросы защиты детей от вредной информации признаны значимыми для всего международного сообщества, информационная безопасность является основой формирования здорового общества, и каждое государство так или иначе задумывается о способах защиты детей от пагубно влияющей на их здоровье и нравственное развитие информации. В России как, бесспорно, верно утверждает П. П. Серков, административная ответственность является наиболее распространенным и востребо-

ванным видом юридической ответственности, «участвует в обеспечении стабильности общественной жизни и повышении гарантий защищенности прав граждан, тем самым приобретая значимость эффективного правового способа воздействия на общественные отношения» [17, с. 9]. Для выработки единых мировых механизмов защиты детей от вредной информации необходимо единообразное формирование института юридической ответственности за нарушение детской информационной безопасности. Однако





это не всегда представляется возможным в силу исторических, культурных различий государств. Говоря о странах СНГ, нельзя утверждать, что есть некое единство в вышеуказанных факторах, хотя большинство из них объединяет нахождение ранее в составе СССР. О законодательном регулировании вопросов ответственности, в том числе административной, за нарушение информационной безопасности детей в некоторых странах Содружества Независимых Государств пойдет дальше речь в статье.

Большинство стран приняли нормативно-правовые акты, которые содержат в себе отражение признания международных декларативных норм. Так, например, в Республике Армения действует Закон «О правах ребенка», который в абзаце 4 ст. 18 содержит положение о запрете распространения массовой информации и литературы, «причиняющей негативные последствия здоровью, психическому и физическому развитию, образованию детей, унижающей человеческое достоинство, семейные ценности, побуждающей к совершению правонарушений» [13]. А в Конституции Республики Армения в ст. 27 устанавливается право каждого «на свободу поиска, получение и распространение сведений и идей через любые средства информации, независимо от государственных границ» [5]. Можно было бы считать, что норма Закона «О правах ребенка», приведенная выше, противоречит Конституции Армении, но законодатель учел этот момент, оговорившись в ст. 43 Конституции Армении о возможности ограничения основных конституционных прав и свобод человека и гражданина в случае, если «это необходимо для защиты в демократическом обществе государственной безопасности, охраны общественного порядка, пресечения преступлений, охраны здоровья и нравственности общества, защиты конституционных прав и свобод, чести и доброго имени других лиц» [5]. Нужно учесть, что данные ограничения распространяются и на право свободы получения и поиска информации, а также необходимо иметь в виду, что ограничения могут быть установлены только законом.

Специальных нормативно-правовых актов в Республике Армения, регулирующих вопросы информационной безопасности детей, на данный момент нет, однако институт административной ответственности за распространение некоторых видов вредной информации все же существует и функционирует. В Кодексе об административных правонарушениях

Республики Армения в статье 189^а устанавливается: «Продажа эротических печатных изданий, DVD и аудио-, видеоматериалов в запретных местах влечет штраф в размере до пятидесяти МРОТ», а в случае повторного аналогичного нарушения в течение года — от ста до трехсот МРОТ [3]. В данной норме нет указания на субъект правонарушения, то есть можно утверждать, что к административной ответственности за распространение эротической продукции в ненадлежащем месте может быть привлечено любое лицо: физическое и юридическое. Однако пояснений, что такое «запрещенные» места, нет, то есть эффективность применения института административной ответственности за нарушение информационной безопасности детей под вопросом.

Аналогично законодательным решениям Республики Армения поступил законодатель Туркменистана. Конституция Туркменистана в ст. 28 устанавливает право каждого гражданина получать информацию, если она не является государственной или иной охраняемой законом тайной. В свою очередь ст. 21 Конституции Туркменистана устанавливает, что «осуществление прав и свобод не должно нарушать прав и свобод других лиц, а также требований морали, закона, общественного порядка, причинять ущерб национальной безопасности» [6]. До 2014 года действовал закон Туркменистана «О гарантиях прав ребенка». В ст. 30 этого закона содержалось положение о способствовании государством получению ребенком информации из различных источников, а также устанавливался запрет на «показ, прокат, продажу, дарение и тиражирование игрушек, кинофильмов, звуко- и видеозаписей, литературы, газет, журналов и других печатных изданий, непосредственно поощряющих или пропагандирующих войну, жестокое обращение, насилие, расовую, религиозную дискриминацию, дискриминацию на основе половых и возрастных различий или иным образом наносящих вред духовному и нравственному развитию ребенка», а так же закреплялось положение о проведении экспертизы по правилам, устанавливаемым Кабинетом Министров Туркменистана [14]. В 2014 году был принят Закон Туркменистана «О государственных гарантиях прав ребенка», в котором ст. 41 регулирует вопросы охраны ребенка от информации и материалов, наносящих вред его жизни, здоровью, воспитанию и полноценному развитию [9]. Однако данная статья представляет собой лишь более развернутую редакцию

ст. 30 закона-предшественника. Специального нормативно-правового акта, регулирующего вопросы защиты детей от вредной информации, нет и, в отличие от законодательства Республики Армения, административная ответственность за распространение отдельных видов информации, причиняющей вред здоровью и нравственному развитию детей, отсутствует.

В Республике Беларусь законодатель поступил с установлением декларативных норм так же, как и в предыдущих анализируемых примерах. Основываясь на положениях Конвенции о правах ребенка 1989 года, в Республике Беларусь 19 ноября 1993 г. был принят Закон «О правах ребенка» № 2570-XII. В статье 22 Закона «О правах ребенка» закрепляется право ребенка «на защиту от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию» [15]. Однако в данной норме нет четкого представления ни о видах вредной для детей информации, ни о способах распространения вредной для детей информационной продукции, ни закрепления ответственности за нарушение информационной безопасности детей. И хотя специального законодательного акта, посвященного защите детей от вредной информации нет, «Модельный закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», принятый на 33-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, не остался незамеченным в Республике Беларусь [7]. В декабре 2014 года в Палату представителей Советом Министров внесен проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменения и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Согласно данному проекту закона изменения должны быть внесены в Законы «О правах ребенка», «О рекламе», «О средствах массовой информации», «Об информации, информатизации и защите информации» [10]. Изменения содержат обязанности распространителей устанавливать знак информационной продукции, виды информационной продукции, распространение которой допускается без специально знака информационной продукции, нормы, устанавливающие виды информации, причиняющая вред здоровью и развитию детей. Однако в проекте данного закона нет норм, посвященных вопросам ответственности за нарушение законодательства о защите детей от ин-

формации, хотя, учитывая, что это только проект, делать какие-либо выводы пока рано.

В отличие от предыдущих примеров законодатель Республики Казахстан подошел более подробно к вопросу формирования института защиты детей от вредной информации. В Республике Казахстан ведется активная работа по разработке Закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». После принятия «Модельного закона о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» государств-участников СНГ в августе 2012 года в Республике Казахстан был разработан проект Закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» [11]. Однако Правительство Республики Казахстан отправило данный проект на доработку, отметив в своем заключении, что, во-первых, данный проект имеет большую схожесть с аналогичным законом Российской Федерации; во-вторых, в законопроекте отсутствуют единые критерии оценки информации; в-третьих, «некоторые положения законопроекта выглядят неоднозначными и требующими дополнительной аргументации и возможно доработки» [2].

В апреле 2013 года в Республике Казахстан был разработан новый проект Закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию», однако нельзя сказать, что он значительно отличается от предыдущего проекта [11]. В нем подробнее рассмотрены вопросы компетенции государственных и муниципальных органов власти Республики Казахстан, сформулированы более лаконичные формулировки основных понятий, используемых в проекте закона. И если Правительство Республики Казахстан высказало позицию о большой схожести проекта 2012 года с Федеральным законом Российской Федерации «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию», то проект 2013 года стал иметь больше схожих с российским законом норм права, в частности, в данном проекте изменена возрастная классификация информационной продукции, и категория «универсальная», заимствованная в Модельном законе, исключена, таким образом, возрастная классификация в данном проекте идентична российской возрастной классификации информационной продукции. Есть еще один примечательный факт: и в проекте 2012 года, и в проекте 2013 года Закона Республики





Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию» есть ошибка нумерации глав, а именно: в обоих проектах есть две главы 5, в частности, в проекте 2013 года содержится «Глава 5. Маркировка информационной продукции и требования к обороту информационной продукции» и «Глава 5. Доступное для ребенка время». Вопросы административной ответственности за нарушение информационной безопасности детей остаются также открытыми для законодательного урегулирования. На данный момент в ст. 134 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан предусмотрена за продажу несовершеннолетним печатных изданий, кино- или видеоматериалов, изображений или иных предметов либо материалов эротического содержания в виде штрафа: на физических лиц в размере двадцати, на субъектов малого предпринимательства — в размере сорока, на субъектов среднего предпринимательства — в размере шестидесяти, на субъектов крупного предпринимательства — в размере восьмидесяти месячных расчетных показателей, с конфискацией предметов и материалов эротического содержания [4]. Однако распространение вредной информационной продукции для детей других видов не влечет административной ответственности. Учитывая проведенный анализ, можно предположить, что проект 2013 года — это не последняя версия законопроекта по вопросам защиты детей от вредной информации в Республике Казахстан, однако такая сложная, многоступенчатая работа неизбежна на пути разработки эффективного законодательства в сфере появления новых правовых институтов, каким является институт защиты детей от вредной информации, а с совершенствованием института защиты детей следует закономерно ожидать развитие административной ответственности за нарушение информационной безопасности детей.

С декабря 1993 года и до 18 августа 2009 года Грузия официально числилась членом Содружества Независимых Государств, и в сравнении с другими странами — членами СНГ в вопросах защиты детей от вредной информации намного раньше начала активную законодательную деятельность [16]. В 28 сентября 2001 года был принят Закон Грузии «О защите несовершеннолетних от вредного влияния», который до 2006 года признавался основным специальным нормативно-правовым актом, по-

священным вопросам защиты детей от вредной информации. Тогда принятие этого закона имело цель — защиту детей от вредного влияния информации, полученной через теле-, видео-, кинофильмы и печатную продукцию, а также от вреда, связанного с продажей алкогольной и табачной продукции, и участия детей в азартных играх [12]. То есть защита детей от вредной информации являлась не единственной целью данного нормативно-правового акта. В Законе Грузии «О защите несовершеннолетних от вредного влияния» содержались определения основных терминов данного закона, таких как: вредное влияние; азартная игра; игорное заведение; игровой автомат; кодированный телевизионный канал; сцены, отражающие насилие. Вопросы регулирования распространения вредной для детей информации была посвящена Глава III. «Ограничение показа фильмов и распространения печатной продукции, оказывающих вредное влияние на несовершеннолетних», в которой содержались нормы, устанавливающие условия ограничения показов фильмов, категории фильмов, ограничения демонстрации фильмов определенных категорий, ограничения распространения вредной для несовершеннолетних печатной продукции, а также нормы о создании реестра фильмов и печатной продукции, оказывающих вредное влияние на несовершеннолетних. В Статье 17 Закона Грузии «О защите несовершеннолетних от вредного влияния» была предусмотрена административная ответственность за нарушения содержащихся в нем требований, хотя в Административном процессуальном кодексе Грузии от 23 июля 1999 года не содержалось норм права, определяющих ответственность за нарушение Закона Грузии «О защите несовершеннолетних от вредного влияния» в вопросах вредного влияния на несовершеннолетних посредством фильмов и печатной продукции [1]. Однако с 29 декабря 2006 года Закон Грузии «О защите несовершеннолетних от вредного влияния» регулирует только вопросы защиты детей от вредного влияния, которое связано с потреблением алкогольных напитков и табачных изделий и с участием в азартных играх, а вопросы распространения информации, вредно влияющей на несовершеннолетних, регулируются Законом Грузии «О вещании» и Кодексом поведения вещателей Грузии [12].

Законом Грузии «О вещании» в ст. 5 устанавливается, что вопросами надзора и контроля исполнения законодательных

актов о защите несовершеннолетних от вредного влияния занимается Грузинская национальная комиссия — юридическое лицо публичного права, постоянно действующий независимый регулирующий орган, не подчиняющийся ни одному государственному ведомству [4]. Согласно ст. 53 Закона Грузии «О вещании» классификация фильмов определяется Кодексом поведения вещателей. А ст. 56 содержит запрет на «размещение программ, оказывающих вредное воздействие на физическое, умственное и нравственное развитие детей и подростков, в то время, когда существует большая вероятность того, что эти программы будут ими увидены или услышаны» [8]. И на этом нормы, посвященные вопросам ограничения распространения вредной для детей информации, в Законе Грузии «О вещании» заканчиваются. Остальные вопросы распространения вредно влияющей информации должны регулироваться Кодексом поведения вещателей (далее — Кодекс). В ст. 5 Кодекса содержатся определения основных используемых понятий, таких как: детское время, сексуальная сцена, антисоциальное поведение.

Вопросы защиты детей от вредного влияния в вещании в Грузии подверглись довольно полному и подробному законодательному регулированию. Однако следует отметить, что с исключением правовых норм о защите детей от вредного

влияния фильмов и печатной продукции из Закона Грузии «О защите несовершеннолетних от вредного влияния» вопросы распространения вредной информации в печатной продукции остались неурегулированными, а также из-под законодательного регулирования в Грузии выпали аудиовизуальная продукция, демонстрируемая не вещательными организациями. Вопросы ответственности также рассмотрены в Кодексе, однако, в связи с тем, что контрольный орган — Грузинская национальная вещательная комиссия — не является государственным подведомственным органом, а также учитывая, что вещательная деятельность может организовываться путем саморегулирования, то ответственность преимущественно состоит в обязанности устранить нарушения, а в особых случаях — отзыв лицензии вещательной организации.

Таким образом, можно сделать вывод, что нормотворчество в вопросах защиты детей от вредной информации в странах Содружества Независимых Государств еще не закончено. Институт административной ответственности за нарушения законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и нравственному развитию, в странах СНГ формируется, хотя, безусловно, как и любой молодой правовой институт, будет развиваться и совершенствоваться.

References

1. Administrative and Procedural Code of Georgia as of 23.07.1999 № 2352-VS // *Ofitsial'nyi sait Vsemirnoi organizatsii intellektual'noi sobstvennosti*. — URL.: http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=329066 (In Russ.)
2. Decision of the Government of the Republic of Kazakhstan as of February 28, 2012 No. 20-52/3738 of the draft law of the Republic of Kazakhstan 'On protection of children from information harmful for their health and development' initiated by the deputies of the Republic of // *Informatsionnaya sistema «Paragraf»*. — URL.: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31249501&doc_id2=31249501#pos=1;-9&sub_id2=7&sel_link=1002596507 (In Russ.)
3. Administrative Code of the Republic of Armenia as of 06.12.1985 (with amendments as of 20.11.2014) // *Yuridicheskaya informatsionnaya sistema «Arlis»*. — URL.: <http://www.arlis.am/> (In Russ.)
4. Administrative Code of the Republic of Kazakhstan as of 05.07.2014 No. 235-V ZRK (with the amendments as of 14.01.2015) // *Kazakhstanskaya pravda*. — 2014. — No. 135 (27756). (In Russ.)
5. Constitution of the Republic of Armenia as of July 5, 1995. // *Yuridicheskaya informatsionnaya sistema «Arlis»*. — URL.: <http://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=1> (In Russ.)
6. Constitution of Turkmenistan. Adopted on May 18, 1992 No. 691-XII (with amendments as of 26.09.2008) // *Sait Gosudarstvennoi migratsionnoi sluzhby Turkmenistana*. — URL.: <http://migration.gov.tm/ru/pages/65> (In Russ.)
7. Model law on protection of children from information harmful for their health and development (adopted in St. Petersburg on 03.12.2009 by the decision No. 33-15 on the 33^d plenary session of Interparliamentary Assembly of States of CIS) // *Informatsionnyi byulleten'. Mezhparlamentskaya Assambleya gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv*. — 2010. — No. 46. — p. 190—228. (In Russ.)



8. On broadcasting: Law of Georgia as of December 23, 2004 No. 780-VS (with the amendments as of 12.07.2013) // *Informatsionnaya sistema «PARAGRAF»*. — URL.: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30012536 (In Russ.)
9. On state guarantees of children rights: Law of Turkmenistan as of 03.05.2014 // *Neitral'nyi Turkmenistan*. — 2014. — No. 123—124. (In Russ.)
10. On the amendments and additions in certain laws of the Republic of Belarus on the issues of protection of children from information harmful for their health and development: draft law of the Republic of Belarus. Adopted by the subject of law of legislative initiative in the House of Representatives on 19.12.2014 // *Natsional'nyi tsentr pravovoi informatsii Respubliki Belarus'*. — URL.: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2014123001> (In Russ.)
11. On protection of children from information harmful for their health and development: draft law of the Republic of Kazakhstan (August 2012) // *informatsionnaya sistema Paragraf*. — URL.: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31249501&doc_id2=31249501#pos=1;-9&sub_id2=7&sel_link=1002596507 (In Russ.)
12. On protection of minors from harmful influence: Law of Georgia as of 28.09.2001 No. 1081-VS (editorship as of 29.12.2006) // *YuLPP Zakonodatel'nyi vestnik Gruzii*. — URL.: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=15652&lang=ru (In Russ.)
13. On children rights: Law of the Republic of Armenia as of 29.05.1996 (with the amendments as of 23.05.2011) // *Yuridicheskaya informatsionnaya sistema «Ar-lis»*. — URL.: <http://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=69115> (In Russ.)
14. On guarantees of the children rights: Law of Turkmenistan as of 05.07.2002 (ceased to be in force) // *Neitral'nyi Turkmenistan*. — 16.07.2002. (In Russ.)
15. On children rights: Law of the Republic of Belarus as of November 19, 1993 No. 2570-XII (with the amendments as of December 12, 2013) // *Natsional'nyi tsentr pravovoi informatsii Respubliki Belarus'*. — URL.: http://www.pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=v19302570 (In Russ.)
16. On Commonwealth of Independent Countries // *Ispolnitel'nyi komitet — ofitsial'nyi sait*. — URL.: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=174> (In Russ.)
17. Serkov, P. P. Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody : monografiya [Administrative Responsibility in the Russian Law: Modern Understanding and New Approaches: Monograph] / P. P. Serkov. — Moscow: Infra-M Publ.. — 2012. — 480 p.

ДОРОГОВА Евгения Вадимовна, ассистент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ). 454081, Челябинск, ул. Артиллерийская, 100, каб. 210. E-mail: EVgeniyA2406@yandex.ru

DOROGOVA Eugenia Vadimovna, assistant of the Department of State, Civil and Legal Disciplines of the Faculty of Law Enforcement Training of South Ural State University (National Research University). Office 210, 100 Artyllerskaya Str., 454081, Chelyabinsk. E-mail: EVgeniyA2406@yandex.ru

For citation: **E. V. Dorogova**. Administrative Responsibility for Violation of Legislation on Protection of Children from Harmful Information in the Countries of CIS
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 103—108.



В. И. Майоров, Е. С. Изюмова

ФУНКЦИИ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ИГОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

V. I. Mayorov, E. S. Iziumova

FUNCTIONS OF TAX BODIES IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ORGANIZATION OF GAMBLING ACTIVITIES

В статье обозначаются и рассматриваются основные функции Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов в сфере административно-правового регулирования организации игорной деятельности. По результатам проведенного анализа делается вывод о неэффективности осуществления контрольно-надзорной функции государственного органа ввиду того, что незаконная организация азартных игр и пари посредством сети Интернет, а также незаконное учреждение казино вне игорных зон остается вне компетенции налоговых органов. По результатам проведенного исследования предлагаются пути решения данной проблемы путем наделения Федеральной налоговой службы достаточным объемом полномочий.

Ключевые слова: Федеральная налоговая служба, функции налоговых органов, налог на игорный бизнес, регистрация игорного оборудования, лицензирование игорной деятельности, надзор за соблюдением законодательства об игорной деятельности.

The article points out and considers main functions of the Federal Taxation Service and its territorial bodies in the sphere of administrative and legal regulation of organization of gambling activities. Depending on the results of the analysis carried out the authors draw the conclusion on inefficiency of monitoring and supervision function of the state body because of the fact that illegal organization of gambling activities through the Internet and illegal establishment of casinos out of gambling zones are still beyond the scope of jurisdiction of tax bodies. Depending on the results of the study the authors suggest ways of solution for this problem by means of giving the Federal Taxation Service sufficient powers.

Keywords: Federal Taxation Service, functions of tax bodies, tax for gambling business, registration of gambling equipment, licensing of gambling activity, supervision over obeying the legislation on gambling activity

Федеральная налоговая служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор в области организации и проведения азартных игр.

Между тем, в рамках деятельности налоговых органов можно выделить ряд функций, так или иначе направленных на регулирование азартных игр и пари.

Во-первых, это фискальная функция, которая заключается в обеспечении контроля и надзора за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов.

Налог на игорный бизнес в соответствии с главой 29 НК РФ относится к региональным налогам.





В соответствии с определением, данным в ст. 364 Налогового кодекса РФ, игорный бизнес — это предпринимательская деятельность по организации и проведению азартных игр, связанная с извлечением организациями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр.

В юридической литературе дискуссионным остается вопрос о том, насколько относим игорный бизнес в виде организации игорной деятельности к предпринимательской деятельности, предполагающей определенные риски для ее организатора [9; 10].

Налог на игорный бизнес взимается с налогоплательщиков, которыми признаются организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса (ст. 365 Налогового кодекса РФ).

Несмотря на то что в соответствии п. 2 ст. 11 НК РФ, организациями признаются как юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации, так и иностранные юридические лица в силу п. 1 ст. 6 Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» организаторами игорной деятельности, а соответственно и плательщиками налога на игорный бизнес могут являться только юридические лица, зарегистрированные на территории Российской Федерации.

Объектом налогообложения является игорное оборудование: игровой стол, игровой автомат, процессинговый центр тотализатора, процессинговый центр букмекерской конторы, пункт приема ставок тотализатора, пункт приема ставок букмекерской конторы.

Ввиду того, что с точностью установить полученный доход от организации игорной деятельности практически невозможно, а также с целью исключения злоупотреблений и финансовых махинаций со стороны налогоплательщиков, объектом налогообложения избрано игорное оборудование — показатель, не связанный напрямую с финансово-хозяйственной деятельностью предприятия.

Задачей налоговых органов является постановка на учет объекта налогообложения и последующее начисление на него налога, осуществление контроля за полнотой и своевременностью уплаты налога.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 198-ФЗ в НК РФ введен новый вид налога в сфере игорной деятельности — налог на доходы физических лиц, уплачива-

емый с выигрышей, полученных в букмекерских конторах и тотализаторах.

Особенность исчисления его состоит в том, что даже если совокупная сумма ставок меньше полученного выигрыша по одной из них, игрок, несмотря на это, обязан уплатить налог.

Установив налог на выигрыш, законодатель обеспечил уплату налога, обязав налогового агента, которым является игорное заведение производить его начисление, взимание и уплату. То есть при выдаче выигрыша игроку выдается сумма, уменьшенная на сумму налога (13% от суммы выигрыша).

Задача налогового органа заключается в последующем контроле за полнотой и своевременностью уплаты налога налоговым агентом.

Вторая функция налоговых органов в сфере регулирования игорной деятельности — регистрационно-лицензионная. Она заключается в выдаче лицензий букмекерским конторам и тотализаторам, а также в регистрации игорного оборудования.

В соответствии с действующим законодательством, лицензированию в Российской Федерации подлежит деятельность букмекерских контор и тотализаторов.

Порядок лицензирования и лицензионные требования закреплены в Постановлении Правительства РФ от 26.12.2011 № 1130 «О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах». Большинство норм постановления являются бланкетными и отсылают к закону об игорной деятельности.

К соискателю лицензии (лицензиату) предъявляются следующие требования:

а) игорное заведение должно быть разделено на зону обслуживания участников азартных игр и служебную зону игорного заведения. В доступном для посетителей месте должна быть размещена вся необходимая информация об организаторе азартной игры, правилах ее проведения, правилах поведения и т. д. У букмекера должен быть свой штат сотрудников, достигших возраста 18 лет, который должен быть обеспечен местом отдыха, приема пищи и хранения личных вещей. Лицензионные требования должны соблюдаться по каждому адресу места осуществления лицензируемого вида деятельности;

б) чистые активы соискателя лицензии (лицензиата) должны быть не менее 1 миллиарда рублей;

в) наличие у соискателя лицензии (лицензиата) принадлежащих ему на праве

собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений (единой обособленной части здания, строения и сооружения), а также специального оборудования, позволяющего обеспечивать прием, единый учет, обработку ставок и выплату выигрыша;

г) соблюдение ограничений по месторасположению букмекерской конторы и тотализатора. В зоне обслуживания участников азартных игр в пункте приема ставок букмекерской конторы должна находиться касса букмекерской конторы;

д) организатор азартных игр в букмекерской конторе при помощи специального оборудования обязан обеспечить единый учет, обработку ставок, фиксирование результатов азартных игр и расчет сумм выигрышей, подлежащих выплате;

е) наличие у лицензиата зарегистрированных в налоговом органе процессингового центра букмекерской конторы (процессингового центра тотализатора) и касс букмекерских контор (касс тотализаторов);

ж) обеспечение личной безопасности участников азартных игр и (или) пари, иных посетителей игорного заведения и работников лицензиата во время их нахождения в игорном заведении;

з) соблюдение лицензиатом Правил совершения операций с денежными средствами при организации и проведении азартных игр, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2007 № 441;

и) организатором букмекерской конторы или тотализатора может быть только юридическое лицо, учредителем которого не могут быть государственные или муниципальные органы, и уставной капитал которого составляет не менее 100 миллионов рублей. При этом в уставном капитале не учитываются заемные денежные средства;

к) наличие у лицензиата банковской гарантии на сумму не менее чем 500 миллионов рублей;

л) организатор азартных игр ежегодно отчитывается в Федеральную налоговую службу о лицах, которые имеют голосующие акции или долю в уставном капитале юридического лица, являющегося организатором азартных игр и пари. Ежегодно букмекерские конторы и тотализаторы подлежат аудиторской проверке.

За выдачу лицензии, в соответствии с п. 110 ст. 333.33 НК РФ соискатель лицензии обязан заплатить пошлину в размере 10 000 рублей. За переоформление

лицензии уплачивается пошлина 3000 рублей, такая же сумма — за изготовление дубликата лицензии.

Игровое оборудование подлежит регистрации в налоговом органе по месту установки (месту нахождения пункта приема ставок букмекерской конторы или тотализатора, процессингового центра тотализатора или процессингового центра букмекерской конторы) этого объекта налогообложения не позднее чем за два дня до даты установки (открытия пункта приема ставок букмекерской конторы или тотализатора, процессингового центра тотализатора или процессингового центра букмекерской конторы) каждого объекта налогообложения. Регистрация проводится налоговым органом на основании заявления налогоплательщика о регистрации объекта (объектов) налогообложения с обязательной выдачей свидетельства о регистрации объекта (объектов) налогообложения.

Пунктом 4 ст. 366 Налогового кодекса РФ установлено, что объект налогообложения считается зарегистрированным с даты представления налогоплательщиком в налоговый орган заявления о регистрации объекта налогообложения [2].

Одновременно, в соответствии с разъяснениями Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, исходя из смысла определения игрового автомата, под установкой игрового автомата следует понимать размещение подготовленного к использованию для проведения азартных игр специального оборудования (автомата) в игорном заведении на территории, доступной для участников азартной игры [3].

Таким образом, даже в случае бездействия организатора игорной деятельности по регистрации игорного оборудования оно становится объектом налогообложения в силу п. 3 ст. 370 НК РФ, согласно которой исчисление налога на игорный бизнес и размер налоговой ставки поставлены в зависимость от даты установки объекта налогообложения.

За нарушение законодательства о порядке регистрации в налоговом органе объекта налогообложения налогом на игорный бизнес организатор азартных игр подлежит налоговой ответственности по ст. 129.2 НК РФ в виде штрафа в трехкратном размере ставки налога на игорный бизнес, установленной для соответствующего объекта налогообложения.

Обязательным условием привлечения к ответственности в данном случае является наличие доказательств, свидетельствующих о том, что оборудование было





доступно для игроков, в противном случае суды приходят к выводу об отсутствии в действиях лица состава правонарушения [4—8].

Третья функция налоговых органов — контрольно-надзорная. Она заключается в осуществлении последующего лицензионного контроля за деятельностью букмекерских контор и тотализаторов, проведении контроле состояния и соответствии техническим регламентам игорного оборудования, принятию мер к нарушителям законодательства об игорной деятельности.

Между тем фактически Федеральная налоговая служба Российской Федерации и подконтрольные ей территориальные органы осуществляют контроль за деятельностью букмекерских контор и тотализаторов, а также лотерей.

В 2013 году, судя по информации, размещенной на официальном сайте ФНС России, проведено 85 плановых выездных проверок в отношении операторов лотерей (при осуществлении деятельности на официальной основе в Российской Федерации 376 лотерей), по результатам которых отозвано 5 разрешений на проведение лотерей. Также проведено 12 плановых выездных проверок в отношении организаторов букмекерских контор и тотализаторов (на территории Российской Федерации официально зарегистрировано 27 организаторов букмекерских контор и тотализаторов), по результатам которых составлено 40 протоколов об административных правонарушениях [1].

Ввиду того, что указанные показатели являются результатом деятельности налоговых органов по всей России, по ним нельзя судить об активизации работы налоговых органов в указанной сфере.

Незаконная организация игорной деятельности посредством сети Интернет, а также незаконное учреждение казино вне игорных зон остается вне компетенции налоговых органов. Проведение проверок в указанной сфере правоотношений ложится на плечи универсальных органов власти: полиции и прокуратуры. Данные обстоятельства не способствуют обеспечению надлежащего уровня законности в сфере регулирования игорной деятельности.

На основании изложенного полагаем, что наделение Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов достаточным объемом полномочий в сфере организации игорной деятельности будет способствовать формированию целостного понимания сложившейся ситуации в стране, обобщению статистических данных касательно действующих на территории Российской Федерации незаконных игорных заведений, сосредоточению внимания на решении наиболее проблемных вопросов.

Для обеспечения Федеральной налоговой службы указанными полномочиями необходимо:

1) в ст. 15.1 Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» установить, что Федеральная налоговая служба и ее территориальные подразделения осуществляют надзор за исполнением Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» на всей территории Российской Федерации»;

2) предоставить право проводить контрольные проверочные мероприятия на предмет выявления нарушений требований Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» в деятельности субъектов предпринимательской деятельности на всей территории Российской Федерации с учетом требований 294-ФЗ;

3) утвердить регламент проведения таких проверочных мероприятий;

4) обеспечить возможность проведения внеплановых выездных проверок на основании обращений граждан без предварительного уведомления субъекта предпринимательской деятельности, указав об этом в регламенте;

5) внести изменения в п. 5 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, установив, что налоговые органы вправе составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 14.1.1 КоАП РФ.

Указанные изменения позволят обеспечить полноту и эффективность контрольно-надзорной функции налоговых органов.

References

1. Report on implementation of state supervision (control) in correspondent spheres of activity by the Federal Taxation Service and the effectiveness of such supervision (control) in 2013 [Electronic Resource]. — URL: http://www.nalog.ru/rn11/related_activities/statistics_and_analytics/effectiveness/ (Date of access 09.02.2015).

2. Taxation Code of the Russian Federation as of 05.08.2000 No. 117-FZ (editorship as of 29.12.2014) // *SZ RF*. — 2000. — No. 32. — Art. 3340. (In Russ.)
3. On the implementation of item 2 of the article 366 of Taxation Code of the Russian Federation in part of definition of the moment of the establishment of gambling machines: Informational letter of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation as of 16.01.2007 No. 116 // *Vestnik VAS RF*. — 2007. — No. 3. — March. — *SPS «Konsul'tantPlyus»*. (In Russ.)
4. Decision of Federal Arbitration Court of Volgo-Vyatsky district as of 01.10.2009 on case No. A29-5453/2008. (In Russ.)
5. Decision of Federal Arbitration Court of West-Siberian district as of 14.07.2009 No. F04-4127/2009(10397-A67-29) on the case No. A67-3165/2008. (In Russ.)
6. 4.1. Decision of Federal Arbitration Court of Povolzhsky district as of 17.02.2009 on the case No. A55-9574/2008. (In Russ.)
7. Decision of Federal Arbitration Court of Moscow district as of 04.06.2009 No. KA-A40/4817-09 on the case No. A40-65962/08-107-293. (In Russ.)
8. Decision of Federal Arbitration Court of Ural district as of 11.03.2008 No. F09-1244/08-S3 on the case No. A07-13766/07. (In Russ.)
9. Solov'ev, I. N. O nekotorykh voprosakh administrativno-pravovogo protivodeystviya nezakonnomu igornomu biznesu [On Certain Issues of Administrative and Legal Counteraction to Illegal Gambling Business] / I. N. Solov'ev // *Administrativnoe pravo i protsess*. — 2011. — No. 5 [Electronic Resource]. — *SPS «Konsul'tantPlyus»*.
10. Spektor, E. I. Problemy realizatsii Zakona o gosudarstvennom regulirovanii deyatel'nosti po organizatsii i provedeniyu azartnykh igr. Da zdravstvuet podpol'e? [Problems of Realization of the Law on State Regulation of Activity on Organization and Carrying Out Gambling Games. Up with underworld?]/ E. I. Spektor // *Advokat*. — 2007. — No. 2 [Electronic Resource]. — *SPS «Konsul'tant Plyus»*.

МАЙОРОВ Владимир Иванович, доктор юридических наук, преподаватель кафедры конституционного, административного и финансового права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: 1955715@rambler.ru

MAYOROV Vladimir Ivanovich, PhD Law, lecturer of the Department of Constitutional, Administrative, and Financial Law of South Ural State University. 149, Kommuny Str., Chelyabinsk, 454080. E-mail: 1955715@rambler.ru

ИЗЮМОВА Евгения Сергеевна, аспирант кафедры конституционного, административного и финансового права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: izumchik74@rambler.ru

IZIUMOVA Evgenia Sergeyevna, PhD student of the Department of Constitutional, Administrative, and Financial Law of South Ural State University. 149, Kommuny Str., Chelyabinsk, 454080. E-mail: izumchik74@rambler.ru

For citation: **V. I. Mayorov, E. S. Iziumova**. Functions of Tax Bodies in the Sphere of Administrative and Legal Regulation of Organization of Gambling Activities
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 109—113.



В. И. Майоров, А. С. Лазуков

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

V. I. Mayorov, A. S. Lazukov

FEATURES OF STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE OF ADVERTISING ACTIVITY

В статье обозначены основные признаки и характеристики рекламной информации и деятельности. Рассматриваются актуальные вопросы особенностей государственного контроля и надзора в сфере рекламной деятельности.

Ключевые слова: реклама, государственный контроль, государственный надзор.

This article considers key features and characteristics of the advertising information and activities. Topical issues of features of state control and supervision in the field of advertising activity are discussed.

Keywords: advertising, state control, state supervision.

Нормы, регулирующие отношения в сфере рекламы, входят в состав различных правовых отраслей. Однако большая часть этих норм относится к гражданскому, административному и конституционному праву.

Конституционное право регулирует важнейшие в государстве отношения: политические, экономические, социальные, права и свободы человека и гражданина, форму государственного устройства, механизмы осуществления как государственной власти, так и местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации заложены также и основы правового регулирования рекламной деятельности [1].

Реклама стала повседневным атрибутом современной жизни и неотъемлемой частью практически любого бизнеса. Реклама привлекает внимание, формирует отношение потребителей к товару, позволяет сделать товар узнаваемым и за счет этого, при прочих равных условиях, обойти конкурентов. Стоит отметить, что рекламный рынок в настоящее время регулируется преимущественно диспозитивно, то есть рекламу товаров можно изготавливать и распространять без получения каких-либо разрешительных документов от государства (лицензий, разрешений и т. п.).

Реклама, рекламная деятельность входят в научные и практические сферы многих смежных отраслей знания, иссле-

дователи дают целый ряд определений рекламы в зависимости от области приложения: в рамках общей теории рекламы, маркетинга, связей с общественностью, экономики и права [6].

Основопологающим нормативным актом, определяющим правила создания и размещения рекламы, является Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее — Закон о рекламе) [9]. Понятие рекламы дано в ст. 3 Закона о рекламе. Реклама — информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием 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.

В большинстве случаев реклама преследует коммерческие цели, определяет спрос на товар, влияет на долю товара на рынке сбыта, позволяет опережать конкурентов, вследствие чего часто возникают ситуации недостоверной информации, мошенничества и манипулирования рынком [4, с. 6]. Контроль же за распространением рекламы в большинстве случаев осуществляется уже после того, как реклама была размещена.

Нормативно определенные требования к содержанию рекламы касаются, в первую очередь, образов и художественных приемов, которые запрещено ис-

пользовать, а также обязательной информации, которая должна быть включена в рекламу. Некоторые требования к содержанию выражены конкретно (например, в рекламе не допускается демонстрация процесса курения), другие предполагают более широкую трактовку (например, реклама не должна призывать к насилию и жестокости).

Детально нормами регулируется размещение рекламы в радиопередачах, телепередачах, на рекламных конструкциях и т. д. Например, при трансляции рекламы уровень ее звука, а также уровень звука сообщения о последующей трансляции рекламы не должен превышать средний уровень звука прерываемой рекламой телепрограммы или телепередачи (ч. 12 ст. 14 Закона о рекламе).

Специальные требования, установленные в гл. 3 Закона о рекламе, особым образом регламентируют содержание и размещение рекламы отдельных видов товаров. Например, реклама алкогольной продукции не должна обращаться к несовершеннолетним (п. 5 ч. 1 ст. 21 Закона о рекламе); реклама гражданского оружия в теле- и радиопрограммах допускается только с 22.00 до 7.00 по местному времени (п. 3 ч. 5 ст. 26 Закона о рекламе).

Требования к рекламе должны соблюдаться специальными субъектами, статус которых определен в Законе о рекламе, — рекламодателем, рекламопроизводителем и рекламораспространителем (далее все вместе — субъекты рекламной деятельности). Они отличаются по функциям, а также по сфере ответственности.

Стоит отметить, что для получения статуса соответствующего субъекта не нужно проходить какие-либо государственные процедуры, для этого достаточно осуществлять действия, которые позволят признать лицо тем или иным субъектом рекламной деятельности.

В Законе о рекламе даются следующие понятия: рекламодатель, рекламопроизводитель, рекламораспространитель.

Рекламодателем считается изготовитель или продавец товара либо иное определившее объект рекламирования и (или) содержание рекламы лицо (п. 5 ст. 3 Закона о рекламе).

Рекламопроизводитель — лицо, которое полностью или частично приводит информацию в готовую для распространения в виде рекламы форму (п. 6 ст. 3 Закона о рекламе).

Рекламораспространитель — лицо, распространяющее рекламу любым способом в любой форме и с использова-

нием любых средств (п. 7 ст. 3 Закона о рекламе).

В Законе о рекламе установлено разделение ответственности между рекламораспространителем и рекламодателем за соблюдение тех или иных требований Закона о рекламе (ч. 6 и 7 ст. 38 Закона о рекламе). Из этих положений можно вывести общее правило: рекламодатель несет ответственность за соблюдение требований к содержанию рекламы, а рекламораспространитель — за соблюдение требований к ее распространению.

Однако из этого правила есть исключения. Так, в некоторых случаях и рекламораспространитель, и рекламодатель несут ответственность за соблюдение одних и тех же норм Закона о рекламе. Например, и на того и на другого распространяется требование, согласно которому реклама не должна тем или иным образом угрожать безопасности движения автомобильного, железнодорожного, водного, воздушного транспорта, например, иметь сходства с дорожными знаками (п. 3 ч. 4 ст. 5 Закона о рекламе).

Отметим, что рекламодателем, как правило, является именно заказчик рекламной продукции, заинтересованный в продвижении своего товара или своих услуг. Рекламная деятельность для рекламодателя может и не быть основным видом деятельности. Рекламораспространителем, напротив, как правило, выступает специализированная организация, осуществляющая деятельность по возмездному распространению рекламы. Однако в Законе о рекламе не установлена обязанность субъектов рекламной деятельности информировать своего контрагента о нарушении им законодательства в сфере рекламы.

На рекламопроизводителя может быть возложена ответственность за нарушение требований Закона о рекламе, за соблюдение которых отвечают рекламодатель и рекламораспространитель, только если будет доказано, что такие нарушения произошли по вине рекламопроизводителя (ч. 8 ст. 38 Закона о рекламе) [3].

Система государственного регулирования рекламной деятельности включает следующие составляющие, перечислим их:

- нормативное регулирование;
- деятельность административных органов по контролю за соблюдением законодательства и применению административной ответственности к нарушителям;
- деятельность судебных органов по разрешению споров и применению ответственности за нарушение законодательства о рекламе;





- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов по регулированию соответствующих аспектов рекламной деятельности на своих территориях;

- государственная регистрация участников экономических отношений, отдельных сделок и прав;

- государственная регистрация отдельных видов товаров;

- государственная регистрация товарных знаков, знаков обслуживания и наименований мест происхождения товаров;

- управление государственной собственностью;

- обязательная сертификация отдельных товаров;

- лицензирование отдельных видов экономической деятельности;

- налоговое регулирование;

- государственная защита нарушенных прав и интересов.

В ст. 1 Закона о рекламе определены важнейшие цели, которые реализуются государственным регулированием рекламной деятельности:

- обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства;

- развитие рынков товаров и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции;

- реализация права потребителей на получение достоверной рекламы;

- создание благоприятных условий для производства и распространения социальной рекламы;

- предупреждение нарушения законодательства о рекламе;

- пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Особо следует отметить ведущую роль нормативного регулирования рекламной деятельности, заключающегося в принятии законов и подзаконных нормативных актов, регулирующих отношения между различными субъектами рекламной деятельности. Вопросы государственной регистрации, лицензирования, сертификации имеют общеэкономическое значение и относятся к рекламной деятельности постольку, поскольку затрагивают правовой статус субъектов отношений и их обязательства в отношении отдельных объектов рекламирования.

В систему государственного регулирования рекламной деятельности, как отмечалось выше, входит государственная регистрация товарных знаков, знаков обслуживания и наименований мест происхождения товаров. Административ-

ная ответственность, например, за незаконное использование товарных знаков впервые была введена с 2002 года КоАП РФ. Массовые нарушения исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, в том числе на товарные знаки, заставляет государство обращать пристальное внимание на данную проблему, которая стала еще более актуальной после вступления России в ВТО [5. с. 89]. Рекламная деятельность, как и любая другая предпринимательская деятельность, тесно взаимосвязана с получением, накоплением, обработкой и использованием разнообразной информации. Уровень конкурентоспособности в немалой степени зависит от умения защитить конфиденциальную информацию до необходимого момента, например, выхода рекламного продукта (т. е. самой рекламы). В настоящее время для защиты информации принимаются различные меры и контрмеры, например: применяется страхование рисков (от потери информации) [2, с. 76], предусмотрена административная ответственность юридических лиц за неправомерное использование инсайдерской информации [10. с. 42].

Налоговый кодекс Российской Федерации для рекламной деятельности предполагает общий режим налогообложения, который является единым для большинства субъектов экономической деятельности. Субъектами рекламной деятельности уплачиваются два основных налога: налог на добавленную стоимость и налог на прибыль организаций. Так же, как и все организации, субъекты рекламной деятельности являются плательщиками единого социального налога. В отношении рекламы и рекламной деятельности Налоговым кодексом Российской Федерации установлены некоторые специальные правила, учитывающие специфику данного вида деятельности.

Общий надзор за соблюдением всех требований к рекламе осуществляет антимонопольный орган (ФАС России), однако, например, в случае размещения рекламы на рекламных конструкциях контроль за техническими характеристиками такой конструкции осуществляют иные органы.

К основным функциям антимонопольного органа (ФАС России), осуществляющего государственный надзор в сфере рекламы, относятся:

- 1) проведение плановых и внеплановых проверок субъектов рекламной деятельности на предмет соблюдения ими требований к осуществлению деятельности в сфере рекламы;

2) возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях;

3) возбуждение и рассмотрение дел по признакам нарушения законодательства о рекламе;

4) обращение в арбитражный суд с исковыми заявлениями и заявлениями, перечисленными в Законе о рекламе.

Плановые и внеплановые проверки субъектов рекламной деятельности антимонопольный орган проводит в соответствии с требованиями Федерального закона от 26. 12. 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [8].

В Законе о рекламе устанавливаются особенности проведения подобных проверок, в частности, дополнительные основания для внеплановой проверки. Внеплановая проверка может проводиться, в том числе, по заявлениям любых юридических и физических лиц, а также при поступлении от органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц антимонопольного органа или СМИ информации о фактах нарушения требований к осуществлению деятельности в сфере рекламы [3].

Согласно ст. 33 Закона о рекламе, антимонопольный орган уполномочен осуществлять государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе. Как указывалось выше, действующими антимонопольными органами в России являются Федеральная антимонопольная служба (ФАС) и ее территориальные подразделения. Положение о Федеральной антимонопольной службе принято Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 331. В структуре службы функционирует Управление контроля и надзора за соблюдением рекламного законодательства.

Антимонопольные органы должны выполнять следующие основные функции в сфере рекламной деятельности:

- предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства о рекламе;

- возбуждение и рассмотрение дел по признакам нарушения законодательства о рекламе.

Для реализации указанных выше функций антимонопольные органы вправе осуществлять следующее:

1) выдавать рекламодателям, рекламопроизводителям, рекламораспространителям обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушения

законодательства Российской Федерации о рекламе;

2) выдавать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, изданных ими и противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе;

3) предъявлять в суд или арбитражный суд иски о публичном опровержении недостоверной рекламы (контррекламе) в случае, предусмотренном Законом о рекламе;

4) предъявлять в суд или арбитражный суд иски о запрете распространения рекламы, осуществляемого с нарушением законодательства Российской Федерации о рекламе;

5) обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействительными (недействующими) полностью или в части противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе ненормативных и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, ненормативных актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ненормативных актов органов местного самоуправления;

6) обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействительным разрешения на установку рекламной конструкции в случае, предусмотренном пунктом 1 части 20 статьи 19 Закона о рекламе;

7) применять меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;

8) издавать индивидуальные правовые акты по отнесенным к компетенции службы вопросам, в том числе приказы, определения, постановления, в случаях, предусмотренных законодательством о рекламе.

При осуществлении своих полномочий сотрудники антимонопольных органов не должны разглашать сведения, составляющие коммерческую, служебную и иную охраняемую законом тайну.

Антимонопольные органы из перечисленных правомочий наиболее активно используют возможность выдачи предписаний участникам рекламного рынка о прекращении нарушений законодательства о рекламе. Выдаче предписания о прекращении нарушения законодательства о рекламе предшествует рассмотрение дела в порядке, установленном Правилами



ми рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства России о рекламе (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2006 г. № 508) [7].

В процессе деятельности субъектов рекламного рынка при осуществлении контрольных функций антимонопольными органами часто возникают спорные ситуации, которые цивилизованно могут быть разрешены участниками спора только при обращении к судебным органам. Принятые судебные решения создают прецедент, который хотя и не является официальным источником права в Российской Федерации, но учитывается участниками отношений в сфере рекламной деятельности. Судебные органы обобщают судебную практику, издают информационные письма, что помогает и судьям, и субъектам рынка регулировать свое поведение с учетом авторитетного мнения судебной власти. Таким образом, органы судебной власти активно участвуют в ре-

гулировании рекламной деятельности.

Закон о рекламе устанавливает требования к содержанию и способам распространения рекламы на территории Российской Федерации. Данные требования обязательны для всех рекламоделов, рекламопроизводителей и рекламораспространителей независимо от их организационно-правовой формы. За соблюдением требований законодательства о рекламе контроль и надзор в сфере рекламной деятельности осуществляет Федеральная антимонопольная служба, которая проводит плановые и внеплановые проверки, возбуждает и рассматривает различные категории дел, а также может обращаться с исковыми заявлениями в суды и арбитражные суды. Развитие экономического рынка в сфере товаров и услуг приводит к усилению конкурентной борьбы, а также к различным рискам, что будет и в дальнейшем активизировать совершенствование законодательных функций контроля и надзора в сфере рекламной деятельности.

References

1. Bogatskaya, S. G. pravovoe regulirovanie reklamnoi deyatel'nosti : uchebnoe posobie [Legal Regulation of Advertising Activity: Reference Book] / S. G. Bogatskaya. — Moscow: Universitetskaya kniga Publ.. — 2007. — 368 p.
2. Bukharova, I. I. K voprosu o zashchite informatsii v strakhovoi sfere [To the Question of Information Security in the Sphere of Insurance] / I. I. Bukharova, V. I. Maiorov // *Vestnik UrFO. Bezopasnost' v informatsionnoi sfere*. — 2011. — No. 1.
3. Kerenskii, I. V. Gosudarstvennyi nadzor v sfere reklamy [State Supervision in the Sphere of Advertising] / I. V. Kerenskii // *Konsul'tantPlyus*. — 2012. — URL: www.consultant.ru
4. Maiorov, V. I. Insaider'skaya informatsiya: opredelenie ponyatiya [Insider Information: Definition of the Notion] / V. I. Maiorov, V. R. Yakupov // *Vestnik UrFO. Bezopasnost' v informatsionnoi sfere*. — 2012. — No. 3—4.
5. Minbaleev, A. V. Administrativnaya otvetstvennost' za nezakonnoe ispol'zovanie tovarnykh znakov [Administrative Responsibility over Illegal Use of Trade Marks] / A. V. Minbaleev, V. I. Maiorov // *Problemy prava*. — 2013. — No. 1 (39).
6. Minbaleev, A. V. Ponyatie i vidy reklamy kak ob'ekta informatsionnykh pravoot-noshenii [Notion and Types of Advertising as an Object of Informational and Legal Relations] / A. V. Minbaleev // *Informatsionnoe pravo*. — 2009. — No. 2.
7. On the establishment of the Rules of consideration of cases suggesting possible violation of advertising legislation of the Russian Federation by the antimonopoly bodies: Decision of the Government of the Russian Federation as of August 17, 2006 No. 508 with the amendments as of March 2, 2015 // *Rossiiskaya gazeta. Federal'nyi vypusk*. — 2006. — No. 4128. (In Russ.)
8. On protection of rights of legal bodies and individual entrepreneurs in carrying out state supervision (control) and municipal control: Federal law as of 26.12.2008 No. 294-FZ // *SZ RF*. — 2008. — No. 52. — Art. 6249. (In Russ.)
9. On advertising: Federal law as of 13.03.2006 No. 38-FZ // *SZ RF*. — 2006. — No. 12. — Art. 1232. (In Russ.)
10. Yakupov, V. R. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits za nepravomernoe ispol'zovanie insaider'skoi informatsii [Administrative Responsibility of Legal Bodies for Unlawful Use of Insider Information] / V. R. Yakupov // *Vestnik UrFO. Bezopasnost' v informatsionnoi sfere*. — 2013. — No. 1(7).



МАЙОРОВ Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор Тюменского государственного университета. 625003, г. Тюмень, ул. Республики, 9/1. E-mail: 1955715@rambler.ru

MAYOROV Vladimir Ivanovich, PhD Law, lecturer of the Department of Constitutional, Administrative, and Financial Law of South Ural State University. 149, Kommuny Str., Chelyabinsk, 454080. E-mail: 1955715@rambler.ru

ЛАЗУКОВ А. С., аспирант Уральского финансово-юридического института. 620075, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, дом 1. E-mail: 1955715@rambler.ru

LAZUKOV A. S., PhD student of Ural University of Finance and Law. 1, Karl Liebknecht Str., Ekaterinburg, 620075. E-mail: 1955715@rambler.ru

For citation: **V. I. Mayorov, A. S. Lazukov.** Features of state control and supervision in the sphere of advertising activity

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 114—119.



Д. О. Новиков

АНАЛИЗ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 44-ФЗ «ОБ УЧАСТИИ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА» ОТ 02.04.2014 г.

D. O. Novikov

ANALYSIS AND PRACTICE OF FEDERAL LAW NO. 44-FZ 'ON PARTICIPATION OF CITIZENS IN PROTECTION OF PUBLIC ORDER' AS OF 02.04.2014

В статье проводится анализ ФЗ № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 02.04.2014 г. и ведомственных нормативно-правовых актов МВД, принятых в соответствии с данным законом, для его более активной реализации. Также в статье проведен анализ некоторых положений Устава одной из добровольных народных дружин Красноярского края, созданных в соответствии с вышеуказанным законом.

Следует отметить, что в настоящее время активно развивается институт взаимодействия общества с правоохранительными органами, что делает данную сферу жизни общества более регулируемой, а значит более эффективной. Это, несомненно, окажет положительное влияние на формирование правосознания российских граждан и укрепление институтов гражданского общества в современной России.

Ключевые слова: правопорядок, взаимодействие общества с правоохранительными органами, правосознание, добровольные народные дружины, правоохранительные органы.

The article analyzes the Federal Law No. 44-FZ 'On participation of citizens in protection of public order' as of 04.02.2014 and the institutional statutory acts of the Ministry of Internal Affairs adopted in accordance with the aforementioned law for its more active implementation. The article also analyzes certain provisions of the Charter of one of the voluntary people's patrol of Krasnoyarsk Territory established in accordance with the abovementioned law.

It should be noted that at present the institute of interaction of the society with law enforcement authorities is actively developing which makes this area of social life more regulated and, therefore, more effective. This will undoubtedly have a positive influence on the formation of legal consciousness of Russian citizens and strengthen civil society in Russia.

Keywords: public order, interaction of the society with law enforcement bodies, justice, legal consciousness, voluntary people's guards, law enforcement bodies.

Существует истина, сформировавшаяся и подкрепленная практикой: эффективно противостоять преступности и другим противоправным явлениям в обществе без поддержки граждан невозможно. Не на всех площадях, не во всех дворах жилых домов, парках, скверах и подъездах возможно по объективным причинам обеспечить постоянное присутствие сотрудников полиции [3, с. 12]. Поэтому необходимо создать действенный и работающий механизм прохождения информации от

граждан в правоохранительные органы о противоправных деяниях и возможность немедленного реагирования оперативных служб по данной информации.

04 апреля 2014 г. официально опубликован Федеральный закон № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [5], который вступил в силу 02 июля 2014 г. Прошло уже более шести месяцев с момента вступления данного федерального закона в силу, и можно провести анализ его реализации.



Необходимо отметить, что данный закон содержит ряд нововведений, свидетельствующих об изменении подхода законодателя к участию граждан в обеспечении правопорядка. В соответствии с вышеуказанным федеральным законом граждане имеют право принимать участие в охране своих прав как лично, так и в составе коллектива. В правовое поле после длительного отсутствия возвращены такие понятия, как: «народный дружинник», «народная дружина», «общественное объединение правоохранительной направленности» и «участие граждан в охране общественного порядка».

Так, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»:

«Участие граждан в охране общественного порядка — оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах;

народная дружина — основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления;

народный дружинник — гражданин Российской Федерации, являющийся членом народной дружины и принимающий в ее составе участие в охране общественного порядка;

общественное объединение правоохранительной направленности — не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка» [5].

Необходимо отметить, что данный Федеральный закон закрепляет следующие принципы участия граждан в охране общественного порядка: 1) добровольности; 2) законности; 3) приоритетности защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом; 5) взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления; 6) недопустимости подмены полномочий органов внутренних

дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

«При взаимодействии служб и подразделений органов внутренних дел с ответственностью граждан коллективы можно привлекать к деятельности по предотвращению и ликвидации угроз человеку, обществу и государству, возникающих в связи с нарушениями урегулированного законодательством состояния общественных отношений» [4].

Также в рамках реализации данного федерального закона в соответствии со ст. 15 был принят приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи», который утверждает порядок подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи.

Согласно положениям данного приказа целью подготовки народных дружинников является получение знаний, умений и навыков, необходимых в деятельности народных дружинников.

Для реализации данной цели в приказе обозначены следующие задачи: «Ознакомление с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, правовыми актами МВД России, регламентирующими деятельность народных дружинников и их практическое применение при участии в охране общественного порядка; формирование, закрепление, развитие у народных дружинников практических навыков к действиям при участии в охране общественного порядка; ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты при участии в охране общественного порядка; поддержание у народных дружинников постоянной готовности участвовать в предупреждении и пресечении правонарушений; формирование навыков оказания первой помощи» [2].

Также в соответствии с данным приказом на инструктаже народные дружинники должны иметь при себе удостоверение народного дружинника, быть одетыми в форменную одежду и (или) иметь отличительную символику народного дружинника, иметь опрятный внешний вид; инструктажи народных дружинников проводятся должностными лицами территориального органа МВД России на районном уровне с обязательным участием оперативного дежурного по территориальному органу МВД России на районном уровне.





Изучим вопрос о порядке создания и деятельности добровольной народной дружины. Добровольная народная дружина создается в соответствии с главой 3 ФЗ-44 (ст. 12—24).

Согласно ст. 12 анализируемого федерального закона: «Народные дружины создаются по инициативе граждан Российской Федерации, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования... территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел» [5].

Основными направлениями деятельности добровольной народной дружины являются: 1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка; 2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины; 3) участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций; 4) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Следует отметить, что в первую очередь взаимодействие добровольных народных дружинников должно осуществляться с участковыми уполномоченными полиции, поскольку именно УУП в своей профессиональной деятельности, согласно п. 7 приказа МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», участковый уполномоченный полиции при несении службы осуществляет взаимодействие с учреждениями, организациями, общественными объединениями и гражданами. Формы такого взаимодействия во многом зависят от того, в связи с чем и где возникает указанное взаимодействие.

Это взаимодействие напрямую влияет на достижение успешных результатов деятельности участкового уполномоченного полиции.

Также следует проанализировать уставы некоторых территориальных добровольных народных дружин, принятые в соответствии с вышеуказанным ФЗ-44. Например, в Уставе одной из ДНД Красноярского края указаны следующие методы работы народной дружины: патрулирование совместно с полицией и выставление постов на улицах, в садовых массивах и других общественных местах, проведение рейдов и поисковых мероприятий по

выявлению правонарушений осуществляется по четвергам, пятницам и субботам. Один выход на дежурство предполагает наличие одного офицера полиции и двух членов ДНД. Время осуществления патрулирования с 19.00 до 23.00 часов. Самостоятельное или совместно с полицией патрулирование на общепоселковых мероприятиях: Новый год, Масленица, 9 мая, День города, День молодежи; проведение индивидуально-воспитательной работы с лицами, склонными к совершению правонарушений, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел; разъяснение гражданам законодательства и правил поведения в общественных местах, проведение профилактических бесед с родителями и законными представителями несовершеннолетних, состоящих на учете в подразделениях по предупреждению правонарушений; направление информации о лицах, совершающих правонарушение, в соответствующие органы для принятия мер в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Также необходимо отметить, что для эффективности работы ДНД необходимо повышать правовую культуру граждан Российской Федерации, поскольку без повышения уровня правосознания добровольные народные дружинники не будут восприниматься гражданами должным образом. Справедливо отмечается, что правосознание — это источник, вызывающий внутреннюю готовность гражданина к процессу реализации правовых норм, совершенствованию социально-правовой жизни [6, с. 43]. С данным утверждением сложно не согласиться, самое главное — донести его до сознания российских граждан.

При рассмотрении вопроса об укреплении правосознания нельзя не затронуть момент о борьбе позитивного права и «теневого права». Сложности борьбы с «теньевым правом» и его различными проявлениями усугубляется тем, что изменились авторитеты, на которые опираются педагоги и другие социальные работники в воспитании молодого поколения [1, с. 14]. Тенденции по усилению влияния норм «теневого права» вызваны не только низким уровнем правовой культуры, но и тем, что некоторые социальные нормы не соответствуют современным общественным отношениям. Следует отметить, что очень часто граждане знают теньевые правила намного лучше, чем правовые предписания, что, конечно, оказывает очень большое влияние на деятельность общества по обеспечению правопорядка.

ка. Для снижения влияния теневого права на граждан и их поведение необходимо в первую очередь бороться с его проявлениями как с антисоциальными явлениями, что приведет к более эффективной деятельности общества в обеспечении правопорядка.

Очень важный вопрос — материальное стимулирование деятельности народных дружинников. В соответствии со ст. 26 ФЗ-44 «Органы государственной власти и органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов могут осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников».

В соответствии с Уставом вышеуказанного ДНД Красноярского края, формами материального стимулирования добровольных народных дружинников являются: выплата вознаграждения за дежурство; освобождение от налогообложения в отношении земельных участков, находящихся в их собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении; объявление благодарности; награждение ценным подарком.

Данный устав закрепляет хорошие формы материальной поддержки членов добровольной народной дружины, самое главное, чтобы в бюджете муниципально-

го образования были денежные средства для реализации данных форм стимулирования.

В завершение отметим, что после распада СССР взаимодействие правоохранительных органов и общественности прекратилось. На это имелись объективные причины, такие как постоянные финансовые кризисы в стране, реформирование законодательства, реформы органов внутренних дел. Также следует помнить о стереотипах, сложившихся об органах внутренних дел после распада СССР. Конечно, необходимо учитывать, что стереотипы родились не на пустом месте. Стереотипы, формировавшиеся на протяжении двадцати лет, являются отражением реальности, поэтому весьма сомнительна возможность изменения стереотипов без изменения реального положения вещей. Стереотипы являются маркерами, сигнализирующими о тенденциях, складывающихся при взаимодействии общества и правоохранительных органов.

Однако в настоящее время работа по законодательному закреплению форм участия граждан в охране общественного порядка проводится в достаточно интенсивной форме, что поднимает данную деятельность на новый уровень: она становится регулируемой, а значит, более эффективной.

References

1. Arzamasov, Yu. G. Bor'ba s vliyaniem «tenevogo prava» na pravosoznanie rossiiskikh grazhdan i na sovremennyye obshchestvennyye otnosheniya (ch. 2) [Fighting the Influence of the 'Shadow Law' on Legal Consciousness of the Russian Citizens and Modern Social Relations (Part 2)] / Yu. G. Arzamasov // *Predstavitel'naya vlast'* — 2009. — No. 5/6.
2. To the question of preparation of people's guards for acting in conditions connected with the use of physical force and for giving first aid: Decree of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 696 as of 18.08.2014 (as at 07.04.2015) // *SPS «Konsul'tantPlyus»*. (In Russ.)
3. Demidov, Yu. «Nado slomat' negativnye stereotipy» [Negative Stereotypes Should Be Broken] / Yu. Demidov // *Politsiya Rossii*. — 2012. — No. 12.
4. Dzhemelinskii, V. A. Sovershenstvovanie form uchastiya naseleniya v okhrane pravoporyadka s uchetom vozmozhnostei uchastkovykh punktov politzii [Improvement of Forms of Participation of the Population in Protection of Public Order with Account of Possibilities of District Police Stations] / V. A. Dzhemelinskii // *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. — 2014. — No. 18.
5. On participation of citizens in protection of public order: Federal law as of 02.04.2015 No. 44-FZ // *Rossiiskaya gazeta*. — 2014. — No. 77. — April 4. (In Russ.)
6. Teplyashin, I. V. Pravovaya aktivnost' Rossiiskikh grazhdan: perspektivy issledovaniya kategorii [Legal Activity of Russian Citizens: Perspectives of Studying the Category] / I. V. Teplyashin // *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*. — 2010 — No. 5.

НОВИКОВ Дмитрий Олегович, аспирант юридического института, Красноярский государственный аграрный университет. 660017, г. Красноярск, ул. Ленина, 117. E-mail: demon024@rambler.ru

NOVIKOV Dmitry Olegovich, PhD student of the Institute of Law of Krasnoyarsk State Agrarian University. 117, Lenin Str., 660017. E-mail: demon024@rambler.ru

For citation: **D. O. Novikov**. Analysis and Practice of Federal Law No. 44-FZ 'On Participation of Citizens in Protection of Public Order' as of 02.04.2014

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 120—123.





ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

ПП № 2(50)-2015. стр. 124—127

УДК 347.94

А. А. Алексеев

ПРИМЕНЕНИЕ ПРЕКЛЮЗИВНЫХ САНКЦИЙ В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

A. A. Alekseev

APPLICATION OF PRECLUSIVE SANCTIONS IN RUSSIAN CIVIL PROCEEDINGS

Проблема злоупотребления правом является актуальной для многих отраслей не только материального, но и процессуального права, однако ее нормативное регулирование до сих пор остается на достаточно низком уровне. Так, в цивилистическом процессе злоупотребление правом часто выражается в намеренном затягивании сторонами сроков рассмотрения дела путем нарушения порядка предоставления доказательств, что в свою очередь негативно сказывается на качестве правосудия.

В статье рассматриваются преклюзивные санкции как один из способов обеспечения правильного и своевременного разрешения гражданских дел. Автор указывает на некоторые проблемы рассматриваемого института и пути их решения, в том числе с использованием опыта ряда зарубежных стран. На основе проведенного исследования предлагается изменение отдельных положений действующего Гражданского процессуального кодекса РФ.

Ключевые слова: преклюзивные санкции, судебное усмотрение, доказывание, представление доказательств.

The problem of abuse of rights is relevant to many areas of law but its normative regulation is still at a low level. Thus, in the civilized process the abuse of rights is often expressed in terms of intentional delay of the case consideration by the violation of the order of adduction of evidence which is in its turn adversely affects the quality of justice.

The article considers the preclusive sanctions as a way to ensure correct and timely resolution of civil cases. The author points out some of the problems of the institution and their solutions including the use of the experience of some foreign countries. The author proposes amendments of certain provisions of the Civil Procedural Code of the Russian Federation.

Keywords: preclusive sanctions, judicial discretion, adduction of evidence.

На сегодняшний день в законе закреплены различные способы обеспечения правильного и своевременного разрешения гражданских дел, одним из которых является применение преклюзивных санкций, суть которых, как правило, заключается в следующем. Доказательства, представленные с нарушением сроков, установленных законом, принимаются судом только в случае, если лицо, участвующее в деле, нарушило их по уважительным причинам. В противном случае подобные доказательства

вообще остаются за пределами гражданского дела.

Так, традиционно в апелляционной инстанции дело рассматривается на основе материалов, представленных сторонами, в первой инстанции. Однако согласно ч. 1 ст. 327.1 ГПК РФ и ч. 2 ст. 268 АПК РФ суд может принять новые доказательства, если лицо, участвующее в деле, обосновало невозможность их представления в суд первой инстанции по причинам, не зависящим от него, и суд признает эти причины уважительными. Учитывая цели

124

Гражданское и уголовное
судопроизводство



и задачи судов кассационной и надзорной инстанций, рассмотрение в них новых доказательств действующим законодательством не предусмотрено.

Введение преклюзивных санкций, как справедливо отмечает П. Н. Макаров, позволяет сосредоточить при активном поведении суда весь необходимый доказательственный материал еще на стадии подготовки дела к судебному разбирательству и, как следствие, качественно рассмотреть дело в самые короткие сроки. Если же позволить сторонам самим определять время представления доказательств, то это неминуемо приведет к затягиванию процесса [2].

При этом следует отметить, что подобные меры в большей степени характерны для арбитражного, нежели для гражданского процесса. Так, в ст. 150 ГПК РФ указывается, что стороны передают суду и друг другу доказательства, обосновывающие их требования или возражения. Вместе с тем мер ответственности за невыполнение подобных обязанностей законом не предусмотрено.

Гораздо более широко институт преклюзивных санкций представлен в АПК РФ, где он начинает действовать еще на стадии подготовки дела. Например, в ч. 3 ст. 65 АПК РФ закреплена обязанность лиц, участвующих в деле, раскрыть свои доказательства до начала судебного заседания или в пределах срока, установленного судом, если законом не установлено иное. При этом можно выделить несколько видов санкций за нарушение указанных сроков:

— запрет ссылаться на несвоевременно представленные доказательства (ч. 4 ст. 65 АПК РФ);

— возложение судебных расходов на лицо, участвующее в деле, которое нарушило сроки предоставления доказательств, независимо от результатов рассмотрения дела (ч. 5 ст. 65 АПК РФ).

Как справедливо отмечает А. А. Лим, правила о своевременном раскрытии доказательств представляют собой одно из проявлений принципа состязательности, закрепленного в ст. 9 АПК РФ. Вместе с тем, в ч. 2 ст. 9 и в ч. 3 ст. 65 АПК РФ используются два различных понятия «аргументы» («Лица, участвующие в деле, вправе знать об аргументах друг друга до начала судебного разбирательства...») и «доказательства» («Каждое лицо, участвующее в деле, должно раскрыть доказательства, на которые оно ссылается...»), в связи с чем возник вопрос об их соотношении [1].

На наш взгляд, в данном случае можно говорить о соотношении таких понятий,

как «доказательства» и «средства доказывания». Так, согласно ч. 1 ст. 55 ГПК РФ и ч. 1 ст. 64 АПК РФ доказательствами являются полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, которые могут содержаться в определенных средствах доказывания (объяснениях сторон и третьих лиц, показаниях свидетелей, письменных и вещественных доказательствах, аудио- и видеозаписях, заключениях экспертов).

При этом, как показывает анализ норм ГПК РФ и АПК РФ, под обязанностью лиц, участвующих в деле, раскрыть доказательства, обосновывающие их требования или возражения, подразумевается в первую очередь обязанность предоставить именно средства доказывания, а не сами доказательства. Конечно, в большинстве случаев предоставить средство доказывания означает предоставить и само доказательство. Например, приобщение к материалам дела вещей или документов позволяет заблаговременно ознакомиться с информацией, содержащейся в них.

Если же речь идет о свидетелях, то часто ни суд, ни лица, участвующие в деле, не могут заблаговременно ознакомиться с содержанием их показаний, поскольку допрос свидетелей по общему правилу осуществляется только на стадии рассмотрения дела по существу. Другими словами, заявляя ходатайство о вызове свидетелей, мы ссылаемся на средство доказывания (источник, в котором содержатся сведения о фактах), тогда как само доказательство (сведения о фактах) остается нераскрытым вплоть до стадии рассмотрения дела по существу. При этом в показаниях свидетелей могут быть выявлены обстоятельства, имеющие значение для дела, на которые ранее никто не ссылался, что может стать законным основанием для отложения рассмотрения дела.

Таким образом, в ряде случаев даже надлежащее исполнение обязанности по заблаговременному ознакомлению суда и лиц, участвующих в деле, с доказательствами не гарантирует быстрое и правильное рассмотрение дела.

Учитывая сказанное, становится понятной позиция Высшего Арбитражного Суда РФ, изложенная в информационном письме от 13 августа 2004 г. № 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». Так, все арбитражные суды, рассматривающие дела по первой инстанции, обязаны принимать любые, в том числе не раскрытые до начала су-





дебного заседания, доказательства. При этом суды все же сохранили право учитывать причины нарушения порядка раскрытия доказательств при распределении судебных расходов [3].

Причиной подобных предписаний со стороны Высшего Арбитражного Суда РФ, по мнению А. А. Лим, могла стать слабая проработка института преклюзивных санкций, в связи с чем последствия их применения были сочтены более опасными, чем последствия их неприменения. Так, в некоторых случаях стороны объективно лишены возможности заблаговременно представить доказательства. В качестве примера можно назвать случаи предоставления доказательств при совершении действий, которые допускаются только в судебном заседании (изменение иска, предъявление встречного иска и т. д.) [1].

Следует отметить, что аналогичная проблема существует не только в отечественном гражданском и арбитражном процессе, но и в ряде других стран. Так, в Англии стороны до обращения в суд должны ознакомить друг друга с фактами, относящимися к делу, тогда как доказательства они по общему правилу могут не раскрывать вплоть до судебного разбирательства. Тем не менее, при необходимости стороны вправе на любом этапе рассмотрения дела потребовать друг от друга раскрыть все имеющиеся у них доказательства. Более того, за нарушение данной обязанности предусмотрено два основных вида санкций, применяемых судом по своему усмотрению: отказ в приобщении к материалам дела несвоевременно представленных доказательств или же отнесение на сторону, нарушившую правила предоставления доказательств, любых возникших в связи с этим судебных расходов [1].

Некоторые авторы предлагают обратить внимание на опыт применения преклюзивных санкций в Германии, где судья приступает к рассмотрению гражданского дела лишь в двух случаях: 1) когда стороны надлежащим образом сформулировали и обосновали свои требования, а также предоставили все необходимые доказательства; 2) когда истек срок для выполнения сторонами указаний суда, касающихся вышеназванных обязанностей. При этом из про-

цесса рассмотрения дела исключаются не только вещественные и письменные доказательства, но также объяснения и возражения сторон. Так, если сторона сослалась на некоторые обстоятельства с нарушением установленных сроков, то такое обстоятельство и обосновывающие его доказательства исключаются из дела, даже если сами доказательства были представлены своевременно. Тем не менее, новые обстоятельства или доказательства могут быть приняты судом, если: 1) сторона докажет, что нарушение сроков предоставления обстоятельств или доказательств произошло по уважительным причинам; 2) по мнению судьи принятие в дело новых обстоятельств или доказательств не приведет к затягиванию процесса [2].

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что некоторые положения действующего ГПК РФ нуждаются в дополнении. Так, лица, участвующие в деле, должны знакомить друг друга и суд не только с доказательствами, но и с обстоятельствами, которые лежат в основе требований или возражений. В связи с этим предлагается дополнить ст. 56 «Обязанность доказывания» ГПК РФ тремя частями, изложив их следующим образом:

— ч. 3 «Лица, участвующие в деле, вправе ссылаться только на те доказательства и (или) обстоятельства дела, с которыми другие лица, участвующие в деле, были ознакомлены заблаговременно»;

— ч. 4 «В случае, если доказательства и (или) обстоятельства дела представлены с нарушением установленных сроков, они принимаются судом, если лицо, участвующее в деле, обосновало невозможность их своевременного представления в суд по причинам, не зависящим от него, и суд признает эти причины уважительными»;

— ч. 5 «В случае, если доказательства и (или) обстоятельства дела представлены с нарушением порядка представления доказательств и (или) обстоятельств дела, установленного настоящим Кодексом, в том числе с нарушением срока представления доказательств и (или) обстоятельств, установленного судом, суд вправе отнести на лицо, участвующее в деле и допустившее такое нарушение, судебные расходы независимо от результатов рассмотрения дела».

References

1. Lim, A. A. Raskrytie dokazatel'stv v arbitrazhnom protsesse [Discovery of Evidence in Arbitration Proceeding]/ A. A. Lim // *Portal yuridicheskogo tsentra advokata Olega Sukhova*. — URL: http://juristmoscow.ru/adv_rek/440 (date of access 11.01.2015).
2. Makarov, P. N. Preklyuzivnye sanktsii v grazhdanskom protsesse (isklyuchenie nesvoevremenno predstavlennykh storonami protsessual'nykh sredstv) (opyt Germanii) [Preclusive Sanctions in Civil Proceedings (Exclusion of Untimely Introduced Procedural Means (German Experience))]/ P. N. Makarov // *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*. — 2010. — No. 1. — p. 40—41.
3. On Certain Questions of Implementation of Arbitration Procedural Code of the Russian Federation: Informational Letter of the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation as of August 13, 2004 No.82// *Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*. — 2004. — No. 10. (In Russ.)

АЛЕКСЕЕВ Андрей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса, Южно-Уральский государственный университет. 454080, Россия, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: andrey2164@yandex.ru

ALEKSEYEV Andrey Anatolyevich, Cand. Sc. (Law), Associate Professor of the Department of Civil Law and Proceedings, South Ural State University. 149 Kommuny Str., 454080 Chelyabinsk, Russia. E-mail: andrey2164@yandex.ru

For citation: **A. A. Alekseyev**. Application of preclusive sanctions in russian civil proceedings

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 124—127.



В. С. Балакшин

ПРИЗНАНИЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ НЕДОПУСТИМЫМИ И ИСКЛЮЧЕНИЕ ИХ ИЗ ПРОЦЕССА ДОКАЗЫВАНИЯ НА СТАДИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

V. S. Balakshin

RECOGNITION OF EVIDENCE AS INADMISSIBLE AND ITS EXCLUSION FROM THE PROCESS OF PROVING ON THE STAGE OF PRELIMINARY INVESTIGATION

В статье рассматривается проблема, касающаяся признания доказательств недопустимыми и исключения их из процесса доказывания на стадии предварительного расследования. Автор обосновывает мнение, что понятие «доказательство» представляет собой целостную категорию, имеющую собственную структуру, состоящую из 3 элементов. Проанализировав нормы статей 74, 75 и 88 УПК РФ, обосновывает необходимость скорректировать понятие «доказательство» в уголовном процессе и детально регламентировать порядок признания доказательств недопустимыми на стадии предварительного расследования.

Ключевые слова: доказательства, порядок признания доказательств недопустимыми, исключение доказательств из процесса доказывания.

The article considers the problem of recognition of evidence as inadmissible and its exclusion from the process of proving on the stage of preliminary investigation. The author proves the opinion that the notion 'evidence' is the integral category which has its own structure which consists of 3 elements. The author has analyzed the norms of the Articles 74, 75, and 88 of the Criminal Procedural Code of the Russian Federation which proves the necessity of correction of the notion of 'evidence' in the criminal proceedings and regulate the procedure of recognition of evidence as inadmissible on the stage of preliminary investigation.

Keywords: evidence, procedure of recognition of evidence as inadmissible, exclusion of evidence from the process of proving.

128

Гражданское и уголовное
судопроизводство

Анализ требований ст. 88 УПК РФ позволяет сделать вывод о том, что законодатель предусмотрел два порядка исключения из процесса доказывания недопустимых доказательств. В ч. 3 указанной статьи предусмотрен порядок, который должен применяться на стадии предварительного расследования, а в ч. 4 — на стадии назначения судебного заседания и судебного разбирательства. При этом если процедура признания доказательств недопустимыми и их исключения из процесса доказывания на судебных стадиях регламентирована достаточно подробно, то применительно к стадии предварительного расследования регламентация ее практически отсутствует.

Согласно названной ч. 3 ст. 88 УПК РФ «прокурор, следователь, дознаватель

вправе признать доказательство недопустимым по ходатайству подозреваемого, обвиняемого или по собственной инициативе. Доказательство, признанное недопустимым, не подлежит включению в обвинительное заключение или обвинительный акт». Приведенные положения закона несовершенны. Они не позволяют решить целый ряд вопросов, возникающих в практике расследования уголовных дел. Одной из причин несовершенства не только приведенной нормы, но и УПК РФ в целом является упрощенное законодательное толкование понятия «доказательство» в уголовном процессе.

Между тем оттого, насколько в законе использована научно обоснованная формула названного понятия, во многом зависит правильность принимаемых реше-

ний не по одному десятку самых разных вопросов, в том числе по затронутой проблеме. Например, для правоприменителя определяющее значение имеет ответ на вопрос: что именно не следует включать в обвинительное заключение, если нарушение уголовно-процессуального закона допущено в ходе, например, осмотра места происшествия при изъятии орудия преступления, а в остальном данное следственное действие проведено без нарушений? Нередко принимается решение о признании недопустимым и исключении из процесса доказывания протокола осмотра места происшествия в целом, а не только сведений, касающихся обнаружения и изъятия указанного вещественного доказательства. Руководствуясь действующими нормами УПК РФ, однозначно ответить на данный вопрос, а главное реализовать на практике даже правильное решение довольно проблематично. Для этого необходимо определиться с понятием «доказательство» в уголовном процессе. Дать научно обоснованный ответ на этот вопрос, в свою очередь, проще, проследив хронологию процесса получения доказательства.

Без всякого сомнения, готовых доказательств в уголовно-процессуальном доказывании нет и быть не может [2, с. 8; 4, с. 38]. Одной из основных особенностей данного вида доказывания является его ретроспективный характер. Иначе говоря, предметом познания и доказывания являются события, явления уже произошедшие в жизни, т. е. те, о которых мы говорим в прошедшем времени. Они есть свершившийся факт. Однако, как правило, факт в его урезанном виде, чем являются собственно последствия общественно опасного деяния. Отсюда сам факт имевшего место общественно опасного деяния в его развернутом виде, который позволяет дать ему правильную юридическую квалификацию, назвать субъекта преступления, описать все другие обстоятельства, необходимые для принятия промежуточного и итогового решения, устанавливается по следам в широком смысле этого слова. Следы, образовавшиеся в результате общественно опасных действий, содержат в себе информацию, которая и позволяет восстанавливать произошедшее событие в разрезе тех обстоятельств, которые определены законом как предмет доказывания в уголовном процессе (ст. 73 УПК РФ). Однако данную информацию органы расследования при участии иных субъектов должны обнаружить, раскодировать, а затем вновь закодировать

при помощи соответствующих средств и в источниках, прямо предусмотренных уголовно-процессуальным законом. Проще говоря, воспринять выявленную, обнаруженную информацию либо с помощью органов чувств напрямую, либо через посредство технических средств и перенести ее уже в виде сведений в установленные законом источники (протоколы, заключения экспертиз и т. д.). При этом следует особо подчеркнуть, что информация должна быть обнаружена, воспринята, перенесена в источник способами и в порядке, предусмотренными уголовно-процессуальным законом, и, кроме того, уполномоченными на то лицами.

Таким образом, доказательствами в уголовно-процессуальном доказывании не могут быть признаны факты реальной действительности, ибо на момент расследования уголовного дела их уже нет либо они есть, но в искаженном виде. Данные факты непосредственно не могут восприниматься всеми участниками уголовного судопроизводства. Доказательством не может быть признана информация, если она даже имеет отношение к делу и ее достоверность не вызывает сомнения, но она не перенесена и не зафиксирована в предусмотренной законом форме. Доказательствами не могут быть сведения, не отвечающие требованиям относимости и достоверности, а также полученные и зафиксированные в не предусмотренных законом источниках либо с нарушением установленных способов и порядка их обнаружения, фиксации, удостоверения.

По мнению автора, доказательство в уголовном судопроизводстве в уголовно-процессуальном смысле представляет собой юридическую конструкцию (систему), включающую **три** основных элемента: 1) сведения о фактах; 2) источники этих сведений и 3) способы и порядок собирания, закрепления и проверки сведений о фактах и их источников. О системной основе исследуемого понятия свидетельствуют следующие его признаки.

Во-первых, данное понятие представляет собой целостную категорию, имеющую собственную структуру.

Во-вторых, названные три элемента находятся в отношениях взаимосвязи и взаимозависимости.

Так, в ходе анализа и синтеза доказательства и различных его сторон следователь и судья устанавливают связи, отношения, зависимости, существующие между этими его сторонами. Они в большей или меньшей степени отражают связи, отношения, зависимости фактов и обстоятельств, имеющих значение для





уголовного дела, сведения о которых несет доказательство. В этом смысле доказательство, как и юридические конструкции, есть упрощенная модель общественных отношений, в большей части урегулированных правом. Всем составляющим ее элементам придается равное и самостоятельное значение, что, как и в юридической конструкции, «упрощает, огрубляет общественные отношения, но зато о них создается более наглядное представление, появляется возможность детального изучения каждого из их элементов» [3, с. 13]. При этом доказательство как понятие не учитывает и не должно учитывать те множественные и разнообразные свойства и сущностные признаки доказательств по конкретным делам, которые существуют в действительности. Оно необходимо как своего рода доказательственный алгоритм, на который можно и должно проецировать источники конкретного уголовного дела и содержащиеся в нем сведения об обстоятельствах, имеющих значение для разрешения данного дела, с тем, чтобы дать правильный ответ на вопрос о наличии или отсутствии в нем доказательства.

В-третьих, входящие в структуру понятия доказательства элементы, находясь в причинно-следственной связи как неотъемлемые ее части, придают ему новое состояние, новое качество. Именно это состояние и есть доказательство в уголовно-процессуальном смысле, в то время как каждый из элементов, взятый в отдельности либо в совокупности с одним из двух других элементов, такого состояния не образуют. Те же самые последствия влечет за собой невосполнимая «ущербность» хотя бы одного из этих элементов.

В-четвертых, каждый из элементов, составляющих понятие доказательства, выполняет определенные, свойственные лишь ему функции. Функциональная нагрузка распределяется в зависимости от сущности и места элемента в структуре доказательства. Фактические данные (сведения о фактах) выполняют информативно-содержательную функцию; их источники — носителя, средства сохранения и передачи фактической информации (сохранительно-накопительную); способы и порядок собирания, закрепления и проверки фактических данных и их источников — поисково-установительную. Основные элементы одновременно представляют собой совокупность более простых элементов. Их состав, в отличие от состава первых, может меняться в зависимости от обсто-

тельств конкретного уголовного дела, вида и способа получения доказательств, состава участников и т. д. [1, с. 140].

Только в приведенной интерпретации доказательство в уголовном процессе может быть доступно для всех имеющих на это право участников уголовного судопроизводства. Только в таком виде доказательства могут быть использованы участниками процесса для обоснования выводов о том, что произошло, и защиты своих прав и законных интересов. Только в таком понимании доказательство может выступать главной процессуальной гарантией установления истины по уголовному делу, а значит, и постановления законного, обоснованного и справедливого судебного решения.

Сформулированные аргументы дают автору основания не согласиться с упрощенной формулой понятия доказательств, содержащейся в ч. 1 ст. 74 УПК РФ. Если даже исходить из расширительного толкования данного понятия доказательств в уголовном процессе, т. е. не как любых сведений, а как сведений, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель *в порядке, определенном настоящим Кодексом*, устанавливает обстоятельства общественно опасного деяния, оно не может быть признано полным. В этом определении нет всех тех признаков, которые де-юре и де-факто должно вбирать в себя исследуемое понятие в силу требований других норм УПК РФ и, что немаловажно, вследствие складывающейся судебной практики. Именно упрощенная, более того, двойственная концепция понятия доказательства, использованная законодателем, обусловила, на наш взгляд, упрощенную регламентацию порядка исключения недопустимых доказательств на стадии предварительного расследования.

Между тем, решая вопрос об исключении доказательств на данной стадии, следует иметь в виду следующее. Элементы, составляющие модель уголовно-процессуального доказательства, применительно к конкретному доказательству могут изменяться. Возьмем на себя смелость утверждать, что даже в одном уголовном деле не может быть двух одинаковых по составу элементов и содержанию доказательств, также как не может быть двух одинаковых папиллярных узоров у двух разных людей. Однако необходимо признать и другое, а именно: каждый из названных элементов, независимо от того, о каком конкретном доказательстве и по какому конкретному уголовному делу идет речь, должен быть доброкачествен-

ным. То есть, отвечать тем требованиям, которые применительно к его сути сформулированы в уголовно-процессуальном законе.

Так, если это сведения о фактах, то они должны отвечать требованиям относимости и достоверности. Источники этих сведений должны иметь отношение к конкретному уголовному делу, быть достоверными и отвечать требованиям допустимости. Последнее как минимум предполагает, что они предусмотрены УПК РФ, содержат все необходимые реквизиты, надлежащим образом удостоверены и т. п. Способы и порядок собирания, закрепления и проверки сведений о фактах и их источников должны удовлетворять требованиям достоверности и, безусловно, допустимости. О достоверности способов собирания сведений о фактах и их источников следует говорить хотя бы потому, что, то следственное действие, которое органами расследования и судом фактически производится, должно именно так и обозначаться в протоколе данного действия, но не иначе. Например, если фактически производился обыск, а не осмотр, то и процессуальный документ должен именоваться не протоколом осмотра, а протоколом обыска. На практике иногда такая подмена имеет место с тем, чтобы скрыть допущенные при производстве процессуального действия нарушения. Тем более, требованиям достоверности должен отвечать порядок собирания, закрепления и проверки сведений о фактах и их источников. Если сведения о порядке произведенных действий в процессуальном источнике достоверны, то это одно из важных условий правильной оценки доказательства в целом с точки зрения допустимости.

Разумеется, третий элемент является тем звеном, оценив которое, можно с большей или меньшей степенью убежденности делать выводы о допустимости доказательства. Ибо именно по соблюдению требований, регламентирующих способы и порядок собирания, закрепления и проверки сведений о фактах и их источников, либо, напротив, нарушениям данных требований производится оценка доказательств с точки зрения допустимости.

Итак, изложенное позволяет сделать вывод о том, что, руководствуясь требованиями ч. 3 ст. 88 УПК РФ, с одной стороны, не всегда и не любое доказательство, которое действительно является недопустимым, можно исключить из процесса доказывания, не указав его в обвинительном заключении (акте, постановлении). А, с другой — не включив со-

ответствующий источник сведений как таковой в обвинительное заключение (акт, постановление), имеется риск утратить допустимые доказательства в виде конкретных сведений, имеющих значение для правильного разрешения уголовного дела. Что, к сожалению, на практике не является исключением в случаях, когда доказательство трактуется как процессуальный источник.

Анализируемая норма не учитывает указанных деталей и тонкостей, не позволяет, поэтому, дифференцировать в сложных ситуациях доказательства на недопустимые и допустимые и исключать только те, которые получены с нарушением уголовно-процессуального закона. С целью исключения ошибок при решении обозначенных вопросов необходимо привести УПК РФ в соответствие с потребностями практики и здравым смыслом. Для этого можно предложить следующие изменения и дополнения.

Первое. Статью 75 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«Статья 75. Допустимость доказательств.

1. Допустимость доказательства — это соответствие доказательства требованиям настоящего Кодекса, регламентирующим способы, порядок, полномочия органов и должностных лиц, осуществляющих деятельность по собиранию, закреплению и проверке фактических данных и их источников.

2. Доказательство, полученное и приобщенное к уголовному делу в предусмотренном настоящим Кодексом порядке, является допустимым, исследуется и используется в установленном порядке для обоснования выводов по уголовному делу в совокупности с другими доказательствами, если уполномоченным органом или должностным лицом не принято вступившее в законную силу решение о признании его недопустимым».

Второе. УПК РФ дополнить статьями 75-1 и 75-2, изложив их примерно в нижеприведенной редакции.

«Статья 75-1. Недопустимые доказательства.

Недопустимыми являются доказательства, при получении которых допущены нарушения требований настоящего Кодекса, регламентирующих способы, порядок, процессуальные сроки и полномочия органов и должностных лиц, осуществляющих собирание, закрепление и проверку фактических данных и их источников, если эти нарушения вызывают неустранимые сомнения в их достоверности и (или) относимости.



Статья 75-2. Признание доказательств недопустимыми и исключение их из процесса доказывания

1. Доказательства признаются недопустимыми и исключаются из процесса доказывания мотивированным решением следователя, дознавателя, прокурора или суда, рассматривающего дело по существу. В решении должно быть указано, какое именно доказательство и по каким основаниям исключается. Если исключению подлежит часть сведений, содержащихся в соответствующем источнике, то в решении указывается содержание этих сведений, наименование источника, в котором они содержатся, место и время его получения, листы дела. Вопрос о признании доказательства недопустимым и исключении его из дела рассматривается судом в совещательной комнате с вынесением постановления или определения.

2. Признание доказательства недопустимым и исключение его из дела дознавателем производится с согласия прокурора, а следователем — с согласия руководителя следственного органа.

3. Доказательства, признанные недопустимыми на досудебных стадиях производства по уголовному делу, при составлении обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления не включаются в перечень доказательств, подлежащих исследованию в судебном разбирательстве. Их перечень приводится в списке, прилагаемом к обвинительному заключению, обвинительному акту или обвинительному постановлению. В судебном разби-

рательстве доказательства, признанные недопустимыми, не исследуются, на них не вправе ссылаться участники судопроизводства, а суд — учитывать при оценке других доказательств и обосновывать ими принимаемые по делу решения.

4. Решение следователя, дознавателя, прокурора о признании доказательства недопустимым и исключении его из дела стороны вправе обжаловать в порядке, установленном главой 15 настоящего Кодекса.

5. При рассмотрении дела по существу законность и обоснованность указанных решений дознавателя, следователя, прокурора, а также решений, принятых по результатам предварительного слушания, может быть вновь проверено по ходатайству сторон или инициативе суда. Ходатайство о проверке законности и обоснованности данных решений может быть заявлено до удаления суда в совещательную комнату. Решение, принятое судом по такому ходатайству, обжалованию в апелляционном и кассационном порядке не подлежит. Оно может быть проверено по жалобе сторон или представлению прокурора наравне с другими доказательствами при проверке законности, обоснованности и справедливости приговора, постановления, определения суда».

В приложении в обвинительному заключению (акту, постановлению) необходимо указывать: какие доказательства признаны недопустимыми, место их расположения в уголовном деле, а также листы дела постановлений о признании данных доказательств недопустимыми.

References

1. Balakshin, V. S. Dokazatel'stva v уголовном protsesse: material'nyi, protsessual'nyi i informatsionnyi aspekty [Evidence in Criminal Proceedings: Material, Procedural, and Informational Aspects] / V. S. Balakshin // *Ros. yurid. zhurnal*. — 2008. — No. 6.
2. Belkin, A. R. Teoriya dokazyvaniya [Theory of Proving] / A. R. Belkin. — Moscow, 1999.
3. Cherdantsev, A. F. Yuridicheskie konstruksii, ikh rol' v nauke i praktike [Judicial Constructions, Their Role in Science and Practice] / A. F. Cherdantsev // *Pravovedenie*. — 1972. — No. 2.
4. Sheifer, S. A. Sledstvennye deistviya. Sistema i protsessual'naya forma [Investigative Activities. The System and Procedural Form] / S. A. Sheifer. — Moscow, 2001.

БАЛАКШИН Виктор Степанович, профессор кафедры уголовного процесса, Уральский государственный юридический университет, доктор юридических наук, профессор. 620137, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: darsvet@mail.ru.

BALAKSHIN Viktor Stepanovich, professor of the Department of Criminal Proceedings of the Ural State University of Law, PhD Law, Professor. 21, Kom-somolskaya Str., Yekaterinburg, Sverdlovsk region, 620137. E-mail: darsvet@mail.ru

For citation: **V. S. Balakshin**. Recognition of Evidence as Inadmissible and its Exclusion from the Process of Proving on the Stage of Preliminary Investigation *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 2(50).2015. pp. 128–132.

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2 (50)/2015

А. И. Видергольд

ФОРМИРОВАНИЕ СУДЕБНЫХ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, КАСАЮЩИХСЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ОБВИНЯЕМОГО ПРИ НАЗНАЧЕНИИ СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

A. I. Vidergold

FORMATION OF JUDICIAL LEGAL POSITIONS OF THE SUPREME COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON PROTECTION OF RIGHTS OF THE ACCUSED IN THE APPOINTMENT OF JUDICIAL EXPERTISE

В статье рассматриваются проблемы, касающиеся несвоевременного ознакомления подозреваемого, обвиняемого и его защитника с постановлением о назначении судебной экспертизы. В статье приводятся правовые позиции по данному вопросу, сформулированные в постановлениях и определениях Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что формирование судебных позиций Верховного Суда Российской Федерации способствует правильному применению судами уголовно-процессуального закона и исключает двойное толкование положений статьи 198 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: право на защиту, обвиняемый, постановление о назначении судебной экспертизы, Верховный Суд Российской Федерации, судебные правовые позиции.

The article is devoted to the problems related to the late familiarization of the suspect, the accused, and his defender with a resolution on the appointment of a court examination. The article describes the legal provisions on this question and formulates in the terms and definitions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation. The author comes to the conclusion that the establishment of legal provisions of the Supreme Court of the Russian Federation contributes to the proper practice of the criminal procedural law and eliminates the double interpretation of the provisions of article 198 of the Criminal Procedural Code of the Russian Federation

Keywords: right for defense, the accused, the resolution on the appointment of a court examination, the Supreme Court of the Russian Federation, judicial legal provisions.

Одно из важнейших прав обвиняемого — право на защиту. Право обвиняемого на защиту, являющееся конституционным принципом уголовного судопроизводства, складывается из совокупности множества полномочий обвиняемого и его защитника, используя которые, сторона защиты получает возможность влиять на ход и направление производства по делу, защищать свои законные интересы, до-

бываться справедливого судебного решения. Несвоевременное ознакомление подозреваемого, обвиняемого и его защитника с постановлением о назначении экспертизы есть несомненное нарушение права на защиту.

Судебная экспертиза — экспертиза, производимая в порядке, установленном ст. 195—207, 282, 283 Уголовно-процессуального кодекса Российской





Федерации¹. Заключение и показания эксперта рассматриваются как одно из доказательств по делу. Согласно Федеральному закону от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» задачей судебно-экспертной деятельности является оказание содействия судам, судьям, органам дознания, дознавателям и следователям в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, посредством разрешения вопросов, требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла.

В соответствии с ч. 3 ст. 195 УПК РФ следователь обязан ознакомить с постановлением о назначении судебной экспертизы подозреваемого, обвиняемого, его защитника, потерпевшего, его представителя и разъяснить им права, предусмотренные ст. 198 УПК РФ. На практике часто бывает так, что о вынесении постановления о назначении экспертизы защитники и их подзащитные узнают одновременно при ознакомлении с заключением эксперта. При таких обстоятельствах возможность воспользоваться своими правами, закрепленными в ст. 198 УПК РФ, весьма ограничена. Защита лишается возможности требовать производства экспертизы в конкретном экспертном учреждении или привлечения конкретного лица к ее производству, так как экспертиза проводилась в том экспертном учреждении и теми лицами, которые были указаны в постановлении. Вопросы, которые сторона защиты вправе поставить перед экспертами, могут быть заданы также только на этапе назначения экспертизы. Следовательно, несвоевременное ознакомление стороны защиты с постановлением лишает ее возможности реализовать и это право. Также если следователь не ознакомит обвиняемого и его защитника с постановлением о назначении экспертизы, защита лишается возможности присутствовать с разрешения следователя при производстве судебной экспертизы и давать объяснения эксперту. Как верно отмечают В. А. Лазарева и А. Лапузин, несвоевременное ознакомление обвиняемого (подозреваемого) с постановлением о назначении экспертизы, во-первых, несомненно, нарушает его право на защиту, а во-вторых, нарушает нормы не только УПК РФ, но и Конституции РФ, а следовательно, законность уголовного судопроизводства [1]. Конституционный Суд РФ в Определении от 18 июня 2004 года

№ 206-О «По жалобе гражданина Коркидова Артура Константиновича на нарушение его конституционных прав ст. 195, 198 и 203 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» обращал внимание, что «указанное процессуальное действие по смыслу приведенных норм, рассматриваемых в системной связи, должно быть осуществлено до начала производства экспертизы — иначе названные участники процесса лишаются возможности реализовать связанные с ее назначением и вытекающие из конституционного принципа состязательности и равноправия сторон права, закрепленные ст. 198 УПК Российской Федерации». Обратим внимание, что Конституционный Суд РФ и в 2008 и в 2009 годах в Определении от 25 декабря 2008 года № 936-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петрова Романа Николаевича на нарушение его конституционных прав статьями 195 и 198 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и в Определении от 13 октября 2009 года № 1161-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Артемьева Евгения Викторовича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 63, статьями 195 и 198 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» повторил свою позицию по данному вопросу. И, несмотря на то, что Конституционный Суд РФ отказывал в рассмотрении жалоб, он, тем не менее, сформулировал в своих Определениях обязательное для применения толкование норм УПК РФ, регламентирующих порядок назначения и проведения экспертизы.

Однако вопреки мнению Конституционного Суда РФ, в 2006 году Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ в кассационном определении от 19 июля 2006 года № 4-006-91 указала судебную позицию, согласно которой «ознакомление с постановлением о назначении экспертиз одновременно с выводами экспертов не может служить основанием к отмене приговора, поскольку при ознакомлении с постановлениями и заключениями экспертиз, а также материалами уголовного дела сторона защиты каких-либо ходатайств или заявлений о постановке дополнительных вопросов не заявляла». Также Верховный Суд РФ в Определении от 21 января 2010 года № 53-О 09-80 указал, что: «утверждение осужденного Азарова И. В. о том, что перечисленные им в жалобе заключения экспертиз являются незаконными, поскольку ему не была предоставлена воз-

¹ Далее — УПК РФ.

возможность своевременно ознакомиться с постановлением о их назначении, не может быть признано обоснованным. По смыслу уголовно-процессуального закона, положения п. 1 ч. 1 ст. 198 УПК РФ о праве подозреваемого (обвиняемого) лица знакомиться с постановлением о назначении судебной экспертизы призваны обеспечить такому лицу возможность заявить ходатайства, указанные в части первой данной статьи, которые связаны с производством экспертизы.

При этом следует учитывать, что в условиях состязательности судебного процесса стороны вправе высказывать свое мнение относительно имеющих в деле экспертиз и в судебном заседании. Они вправе высказывать суду свое мнение как по существу сделанных экспертами выводов, так и по процедуре проведения экспертизы, выразить свои суждения о компетенции экспертов, а также вправе ходатайствовать перед судом о проведении повторной или дополнительной экспертизы, если есть сомнение в правильности выводов экспертов, или имеется необходимость в постановке перед экспертами дополнительных вопросов.

Как видно из протокола судебного заседания, стороны, в том числе подсудимый Азаров, его защитник и законный представитель, не заявляли суду ходатайств о признании имеющих в деле экспертиз недопустимыми доказательствами и не просили исключить их из числа доказательств.

Азаров и его защитник также не приводили каких-либо аргументов, которые ставили бы под сомнение правильность выводов экспертов или их компетентность.

На вопрос суда подсудимый И. В. Азаров и его защитник заявили, что исследованные в судебном заседании экспертизы они не оспаривают. Азаров также пояснил, что с заключениями экспертиз он был ознакомлен (т. 5 л. д. 109).

Замечаний по существу проведенных по делу судебных экспертиз подсудимый Азаров и его защитник суду не высказывали.

При таких обстоятельствах права Азарова, связанные с производством экспертиз нарушены не были, и оснований для признания их недопустимыми доказательствами у суда не имелось».

Такая практика находит одобрение и в некоторых публикациях. Так, Э. А. Меринов полагает, что «если в ходе предварительного расследования подозреваемый, обвиняемый и его защитник не заявляли о нарушении их права на

защиту на том основании, что они ознакомлены с постановлением уже после ее проведения, и не заявляли о признании заключения эксперта недопустимым доказательством на протяжении предварительного расследования, а также в ходе предварительного слушания и судебного следствия, судья, по нашему мнению, не может по собственной инициативе признать заключение эксперта недопустимым доказательством» [2, с. 32]. На наш взгляд, несвоевременное ознакомление с постановлением о производстве экспертизы является грубым нарушением прав участников процесса со стороны защиты. Нарушение прав стороны защиты путем непредставления ей для ознакомления постановления о назначении судебной экспертизы относится к числу неустраняемых, поскольку реализовать их после проведения экспертизы невозможно.

Однако в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2010 года № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» Верховный Суд РФ все же меняет свою позицию и указывает, что «подозреваемый, обвиняемый и их защитники, а также потерпевший должны быть ознакомлены с постановлением о назначении экспертизы до ее производства. В том случае, если лицо признано подозреваемым, обвиняемым или потерпевшим после назначения судебной экспертизы, оно должно быть ознакомлено с этим постановлением одновременно с признанием его таковым, о чем составляется соответствующий протокол» (пункт 9).

На наш взгляд, Верховный Суд РФ сделал весьма своевременное и нужное разъяснение, исключающее двойное толкование положений ст. 198 УПК РФ. Как показывает практика, судебные позиции Верховного Суда РФ оказывают положительное влияние на выносимые судебные решения и защиту прав обвиняемых, подозреваемых.

Так в Надеждинском районном суде Приморского края была рассмотрена жалоба адвоката А. Г. Ананьева в интересах обвиняемого П., удовлетворена в части признания незаконным бездействия следователя, выразившегося в длительном незнакомлении защитника и обвиняемого П. с постановлением о назначении экспертизы. Адвокат А. Г. Ананьев в жалобе указал, что 13.03.2014 года следователь вынес постановление о назначении биологической судебной экспертизы. Вместе с тем, о назначении данной экспертизы сторона защиты узнала от следователя лишь 25.04.2014 в ходе ознакомления с постановлением о ее назначении, и сра-





зу заявила следователю ряд ходатайств, которые были разрешены следователем 12.05.2014, а именно в день, когда экспертиза в экспертном учреждении уже была производством окончена. Следователь вынес постановление о назначении биологической судебной экспертизы 13.03.2014, но непосредственно после назначения данной экспертизы и до момента направления соответствующего постановления и материалов в экспертное учреждение 27.03.2014 не ознакомил сторону защиты с постановлением о назначении судебной экспертизы, лишив, таким образом, обвиняемого возможности воспользоваться правами, предусмотренными ч. 3 ст. 195 УПК РФ.

В итоге Постановлением Надеждинского районного суда Приморского края от 26.09.2014 жалоба адвоката А. Г. Ананьева была удовлетворена в части признания незаконным бездействия следователя, выразившегося в длительном незнакомлении защитника и обвиняемого П. с постановлением о назначении экспертизы.

Данный пример наглядно показывает, что судебная позиция, содержащаяся в пункте 9 Постановления Пленума от 21 декабря 2010 года № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам», изменила судебную практику в данном вопросе. То

есть до принятия данной позиции суды первой и кассационной инстанций отказывали в принятии к рассмотрению жалобы и ссылались на то, что бездействие следователя в процессе расследования им уголовного дела, относящееся к сфере доказывания вины обвиняемого, в том числе несвоевременное предоставление защитнику права на ознакомление с постановлением о назначении экспертизы, не может быть отнесено к бездействию, которое подлежит обжалованию в порядке ст. 125 УПК РФ. При этом суды указывали, что реализация предоставленных адвокату прав по защите обвиняемого может быть осуществлена в иной форме на иных стадиях при производстве по уголовному делу [3, с. 51—52]. Теперь, нарушая требования уголовно-процессуального законодательства и разъяснения высших судебных инстанций, сторона обвинения рискует тем, что жалоба адвоката в интересах обвиняемого может быть удовлетворена в части признания незаконным бездействия следователя, выразившегося в несвоевременном ознакомлении защитника и обвиняемого с постановлением о назначении экспертизы, а также тем, что суд может исключить из числа доказательств заключение эксперта как доказательство, полученное с нарушением.

References

1. Lazareva, V. Neoznakomlenie zashchitnika s postanovleniem o naznachenii ekspertizy kak osnovanie priznaniya zaklyucheniya eksperta nedopustimym dokazatel'stvom [Non-Familiarization of the Defense Attorney with the Decision on Commissioning of Expert Evidence as a Ground for the Recognition of Expert Evidence as Inadmissible] / V. Lazareva, A. Lapuzin // *Ugolovnyi protsess*. — 2009. — No. 1. — p. 100—101.
2. Merinov, E. A. Osnovaniya priznaniya zaklyucheniya eksperta po ugovnomu delu nedopustimym dokazatel'stvom v stadii sudebnogo razbiratel'stva [Grounds for Recognition of Expert Evidence on a Criminal Case as Inadmissible on the Stage of Judicial Proceedings] / E. A. Merinov // *Ekspert-kriminalist*. — 2006. — No. 4.
3. Nauchnoe obespechenie dokazatel'stv po ugovnym delam ob ekonomicheskikh prestupleniyakh kak garantiya zashchity biznesa v Rossii (obobshchenie pravoprimeritel'noi praktiki) [Scientific Provision of Evidence on Criminal Cases on Economic Crimes as a Guaranty of Protection of Business in Russia (Generalization of Law Enforcement Practice)] / Sh. N. Khaziev — Moscow, 2012.

ВИДЕРГОЛЬД Анна Игоревна, аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 301. E-mail: goncharenko-vv@yandex.ru

VIDERGOLD Anna Igorevna, PhD student of the Department of Criminal Proceedings and Criminal Science, South Ural State University. Office 301, 149 Kommun Str., Chelyabinsk, 454080. E-mail: goncharenko-vv@yandex.ru

For citation: **A. I. Vidergold**. Formation of Judicial Legal Positions of the Supreme Court of the Russian Federation on Protection of Rights of the Accused in the Appointment of Judicial Expertise

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 133—136.

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2 (50)/2015

УДК 342.56

А. П. Гуськова

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И МЕХАНИЗМ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПОСРЕДСТВОМ СУДЕБНОГО ПРАВА

A. P. Guskova

JUDICIAL POWER AND THE MECHANISM OF ITS REALIZATION BY JUDICIAL LAW

Статья посвящена особенностям механизма реализации судебной власти посредством судебного права. Обосновывается тезис о том, что концепция судебного права предполагает создание как науки судебного права, так и создание комплексной отрасли права на основе унификации тех положений, которые объединяют вопросы судебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Автор приходит к выводу, что концепт «судебное право» предполагает соединение в себе норм конституционного, арбитражного, административного, гражданского и уголовно-процессуального права. В рамках такой интегральной отрасли права, какой является судебное право, должна присутствовать также и судебная защита прав и свобод человека и гражданина, как реальное превосходство надежного обеспечения механизма судебной власти.

Ключевые слова: судебная власть, судебное право, суд, судебная защита прав и свобод человека и гражданина.

The article is devoted to peculiarities of the mechanism of implementation of judicial power by judicial law. The author justifies the thesis of the fact that the concept of judicial law presupposes the establishment of science of judicial law, as well as the complex branch of law on the basis of unification of those provisions which unify the issues of judicial protection of constitutional human rights and freedoms. The author comes to a conclusion that the concept of 'judicial law' presupposes the combination of norms of constitutional, arbitration, administrative, civil and criminal and procedural law. Within the framework of such an integral branch of law as judicial law there should be judicial protection of rights and freedoms as a real superiority of secure provision of the mechanism of judicial power.

Keywords: judicial power, judicial law, court, judicial protection of rights and freedoms.

Правосудие, как известно, есть достаточно сложная и вместе с тем единая в своей основе отрасль государственной деятельности. В системе субъектов судопроизводства свое исключительное положение занимает, несомненно, суд, поскольку только он, являясь органом государственной власти, осуществляет судебную власть. По своей природе судебная власть представляет особую форму государственно-властных отношений в сфере судопроизводства. Эта власть необходима, когда возникает правовой конфликт, требующий своего разрешения в судебном порядке.

Заметим, что правовая деятельность суда по своей сути представляет собой сложную и весьма содержательную составляющую судебной системы, которая своим назначением призвана выполнять полномочия судебной власти.

Взаимосвязь и взаимодействия права и судебной власти достаточно убедительно подтверждаются формулировкой, обозначенной в ч. 1 ст. 120 Конституции РФ о подчинении независимых судей только Конституции и федеральному закону.

Сегодня судебная власть — это есть новый правовой феномен, реально действующий как современный

Гражданское и уголовное
судопроизводство

137





обеспечительно-правовой механизм по защите прав и свобод человека и гражданина. Как надлежит подчеркнуть, судебная власть сегодня заслуженно приобретает свой специфический социально-политический статус, поскольку только она в публично-правовой системе имеет самостоятельную предметную область. Подтверждается это ст. 18 Конституции РФ, в которой убедительно отражено вышесказанное.

Следует также отметить, что функционирующая во всех формах судопроизводства судебная защита прав и свобод человека и гражданина представляет собой комплексный межотраслевой институт российского права. А это, как заметим, есть совокупность взаимосвязанных норм, институтов, содержащихся в различных отраслях права и регулирующих исключительно однородную группу общественных отношений в области судопроизводства, представляя собой межотраслевой институт российского права.

Общественные отношения, регулируемые процессуальным правом, — это по сути есть отношения, которые возникают в процессе осуществления правосудия. В свою очередь деятельность суда по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также по предупреждению таких нарушений, представляет собой не что иное, как правосудие. Не случайно в ст. 18 Конституции РФ закреплено положение, в котором особо подчеркивается, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием.

В объеме обеспечения судебной защиты не случайно действует единая функция судебной власти, реализуемая посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного, арбитражного судопроизводства. Функционирующая во всех формах судопроизводства судебная защита прав и свобод человека и гражданина тем самым представляет собой комплексный межотраслевой институт российского права, состоящий из взаимосвязанных юридических норм (институтов), отражающийся в различных отраслях права и регулирующий при этом однородную группу общественных отношений. При этих обстоятельствах обоснованно появляется необходимость унифицировать все виды отраслевого процессуального законодательства в одно целое — «судебное право».

В связи с вышесказанным возникает необходимость функционирующую ныне во всех формах судопроизводства

судебную защиту прав и свобод человека и гражданина представлять не иначе, как комплексный межотраслевой институт российского права. В него следует включить юридические нормы (институты), содержащиеся в различных отраслях права, регулирующие однородную группу общественных отношений. В силу этого обоснованно появляется необходимость унифицировать все виды отраслевого процессуального законодательства в одно целое, т. е. судебное право.

Судебное право, стало быть, надлежит рассматривать как комплексную отрасль права. Концепция судебного права, заметим, возникла еще в дореволюционный период, и примечательно то, что еще и И. Я. Фойницкий в свое время подчеркивал наличие теснейшей связи уголовного судопроизводства с процессом гражданским и административным [1, с. 7].

Учитывая, что важнейшим сущностным составляющим судебной власти по выражению В. С. Швецова, является «право-применение», и далее им отмечено: «право делает суд правовым, но и правовой суд формирует, утверждает и реализует право. Без правового суда и право, таким образом, не может возникать и существовать» [2, с. 65].

Вопросам судебного права постоянно уделяется внимание со стороны многих элитных ученых. Думается, что создание судебного права на основе унификации положений, объединяющих вопросы судебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, позволит реально защищать права и свободы личности. Концепция судебного права не должна поглощать или заменять процессуальные отрасли. Судебное право должно предстать здесь как сложная комплексная отрасль права. Вопросы создания судебного права, заметим, всегда были в центре внимания известных и видных российских ученых, включая также и советский период.

Как нам представляется, концепция судебного права предполагает создание как науки судебного права, так и создание комплексной отрасли права на основе унификации тех положений, которые объединяют вопросы судебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Судебная власть, будучи особой формой государственно-властных отношений в сфере судопроизводства, выступает как механизм защиты и восстановления нарушенных прав посредством правосудия. Из этого следует, что функция судебной защиты позволяет объединить все отрас-

ли права в одно — судебное право, с тем, чтобы судебная власть могла выступать его субъектом.

Учитывая, что судебное право представляет собой комплексный юридический институт, не заменяющий собою другие юридические отрасли права, поскольку в его основе заложено единство конституционных принципов правосудия, то, стало быть, он есть система права, применяемая в судебном процессе, позволяет включать в себя как регулятивное право, формальное (процессуальное), так и судоустройственное.

Поэтому отметим, что главным фактором в механизме защиты и восста-

новлении нарушенных прав выступает именно судебная власть, являющаяся при этом связующим звеном в обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина. В итоге обозначим: концепт «судебное право» предполагает соединение в себе норм конституционного, арбитражного, административного, гражданского и уголовно-процессуального права. В рамках такой интегральной отрасли права, какой является судебное право, должна присутствовать также и судебная защита прав и свобод человека и гражданина, как реальное превосходство надежного обеспечения механизма судебной власти.

References

1. Foinitskii, I. Ya. Kurs ugolovnogo sudoproizvodstva [Course of Criminal Proceedings]/ I. Ya. Foinitskii. — ST. Petersburg, 1996.
2. Shvetsov, V. S. Pravo i sudebnaya vlast' v Rossiiskoi Federatsii [Law and Judicial Power in the Russian Federation]/ V. S. Shvetsov. — Moscow, 2003.

ГУСЬКОВА Антонина Петровна, докт. юрид. наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и процесса, Оренбургский государственный аграрный университет. 460014, г. Оренбург, ул. Челюскинцев, 18. E-mail: narbikova@mail.ru

GUSKOVA Antonina Petrovna, PhD, Professor, Professor of the Department of Criminal Law and Criminal Proceedings of Orenburg State Agriculture University. Meritorious jurist of the Russian Federation, honoured worker of higher professional education, retired judge. 18, Cheluskintsev Str., 46001,4 Orenburg. E-mail: darsvet@mail.ru

For citation: **A. P. Guskova**. Judicial power and the mechanism of its realization by judicial law

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 137—139.



О. И. Даровских

ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ «ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОМ» В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ

O. I. Darovskikh

LEGAL CATEGORY OF ABUSE OF RIGHT IN INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENTS

В статье рассматривается сущность термина «злоупотребление». Приводятся примеры закрепления такого понятия, как «злоупотребление правом», в международно-правовых актах, а именно во Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и других. Приводятся примеры из практики Европейского Суда по правам человека, касающиеся применения Судом позиций, связанных с понятием недопустимости злоупотребления правом, а также проводится анализ норм Конституции Российской Федерации, касающихся недопустимости злоупотребления правом участниками уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: злоупотребление правом, Конвенция о защите прав и свобод человека, Конституция РФ, уголовный процесс, правовая категория.

The article considers the essence of the notion 'abuse'. The author gives examples of consolidation of such a notion as 'abuse of right' in international legal acts, namely in the Universal Declaration of Human Rights as of December 10, 1948, European Convention of Human Rights as of November 4, 1950, and others. The author also gives examples from the practice of the European Court of Human Rights which are relevant to the implementation of provisions connected with the notion of inadmissibility of abuse of right, as well as gives the analysis of norms of the Constitution of the Russian Federation which are relevant to the inadmissibility of the abuse of right by the members of criminal proceedings.

Keywords: abuse of right, Convention of Human Rights, Constitution of the Russian Federation, criminal proceedings, legal category.

Этимология слова «злоупотреблять» означает «употреблять во зло, незаконно или недобросовестно, использовать что-либо во вред себе», а термин «злоупотребление» означает «поступок, состоящий в незаконном, преступном использовании своих прав, возможностей» [8, с. 234]. Однако, несмотря на серьезность такого поведения как «злоупотребление правом», в уголовно-процессуальном законе РФ оно не закреплено ни в качестве принципа, ни в качестве запрещающей нормы.

Мы полагаем, что положительное решение данного вопроса не только создаст условия для реализации задач уголовного процесса в таком качестве, в котором его видит законодатель, но и обеспечит осуществление прав участниками уголовного судопроизводства в соответствии с их значением.

Данное утверждение вполне обоснованно хотя бы потому, что правовая категория «злоупотребление правом» присутствует в международно-правовых актах, таких как Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 года (ч. 2 ст. 29), Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (ч. 2 ст. 22), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (ст. 6, 17, 35), Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (утверждены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 года). В этих документах содержится упоминание о недопустимости злоупотребления правами. В Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или за-

ключению в какой бы то ни было форме (утверждены Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 г.), например, сказано: «запрещается злоупотреблять положением задержанного или находящегося в заключении лица с целью принуждения его к признанию, какому-либо иному изобличению самого себя или даче показаний против любого другого лица».

Ратификация Российской Федерацией в 1998 году Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года стала важным шагом в укреплении и развитии в России международных стандартов прав и свобод человека. Она способствовала совершенствованию отечественного законодательства в сфере защиты прав человека, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 1 УПК РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью законодательства Российской Федерации, регулирующего уголовное судопроизводство. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные УПК РФ, то применяются правила международного договора.

В Конвенции о защите прав человека и основных свобод ст. 17, которая так и обозначена: «Запрещение злоупотреблений правами», изложена следующим образом: «Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных настоящей Конвенцией, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции».

О злоупотреблении правом упоминается также в ч. 3 ст. 35 Конвенции, где говорится о том, что «суд объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со ст. 34, если сочтет ее несовместимой с положениями настоящей Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или злоупотреблением правом подачи жалобы». Данная статья может применяться и применяется только в связи с нарушением прав, которые гарантированы другими статьями Конвенции.

Для того чтобы не допустить злоупотребления правами, во многих статьях Конвенции прямо предусмотрены пределы пользования правами и введены огра-

ничительные обоснования этих пределов. Например, в ч. 2 ст. 8 Конвенции сказано, что не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществлении права (на уважение личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции), за исключением случая, когда такое вмешательство предусмотрено и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядка или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Подобные ограничения можно встретить в ст. 9, 10, 11 Конвенции и в других. Пределы ограничения прав могут быть нарушены как государством (в этом случае обвинение против него выдвигается лицом или группой лиц), так и группой или отдельным лицом (тогда против них выдвигается обвинение государством).

Применяя Конвенцию, Европейский Суд по правам человека свое понимание «злоупотребления правом» изложил еще в самом начале своей деятельности в 1961 году, рассматривая дело «Lawless v. Ireland». Признав в действиях гражданина Ловлесса наличие злоупотребления правом на свободу объединения (речь шла о членстве в Ирландской республиканской партии), Европейский Суд по правам человека указал, что ст. 17 Конвенции запрещает любому государству, лицу или группе лиц злоупотреблять правами, гарантированными им Конвенцией. Суд также уточнил, что это требование касается любой деятельности, как систематической, так и выраженной в однократных поступках.

Исследование понятия «злоупотребление правами» предполагает выделение признаков злоупотребления правом. Европейский Суд по правам человека в своих решениях указывал, что злоупотребить правом может как физическое лицо, так и государство в лице своих правоохранительных органов. Кроме того, злоупотребление возможно только умышленное, преднамеренное, т. е. тогда, когда лицо понимает, что употребляет предоставленные ему права во зло, против цели и назначения предоставленных прав, а также самого духа предоставленного права.

Исследование поведения участников российского уголовного судопроизводства, в действиях которых усматриваются признаки злоупотребления правом, позволяет прийти к выводу, что в целом понимание данного правового явления и способов его преодоления Европейским





судом на основании Конвенции и в России во многом совпадают.

В Конституции Российской Федерации в ч. 3 ст. 17 указано, что «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». По своей сути данное конституционное положение представляет собой требование, предъявляемое к участвующим в процессе лицам, вести себя определенным образом, а именно: не злоупотреблять предоставленными им правами. Такой точки зрения придерживаются многие ученые [3, с. 124; 4; 6, с. 199; 9, с. 52].

Сформулированное в Конституции РФ положение о запрете нарушать права и свободы других лиц при осуществлении своих прав ученые рассматривают как общеправовой принцип, т. е. основное положение, начало, которое является фундаментом всей системы права [2,

с. 58; 5, с. 54]. На принципах права базируется вся правовая система, поэтому они должны отражать и выражать основные ценности, на которые ориентируется право. Правовые начала, являясь более стабильными правилами поведения по сравнению с юридическими нормами, фиксируются преимущественно в конституциях и наиболее важных законах государства. Принципы объективны по характеру и обусловлены объективными законами общественной жизни [1, с. 117]. Наше предложение о включении в текст Основного закона страны положения о том, что реализация собственных прав не может ограничивать либо затруднять реализацию прав другими гражданами, доказывает важность и принципиальность данного положения, а также предполагает необходимость его реализации во всех сферах общественных отношений.

References

1. Vlasenko, N. A. Teoriya gosudarstva i prava : nauch.- prakt. posobie dlya samostoyatel'noi podgotovki studentov vseh form obucheniya [Theory of State and Law: Scientific and Practical Reference Book for Self Preparation of Students of All Modes of Studies] / N. A. Vlasenko. — Moscow: Yurisprudentsiya Publ., 2009.
2. Gadzhiev, G. A. Konstitutsionnye printsipy dobrosovestnosti i nedopustimosti zloupotrebleniya sub»ektivnymi pravami [Constitutional Principles of Good Faith and Inadmissibility of Improper Use of Subjective Law] / G. A. Gadzhiev // *Gosudarstvo i pravo*. — 2002. — No. 7.
3. Kommentarii k Konstitutsii RF [Commentaries to the Constitution of the Russian Federation] / pod red. B. N. Topornina, Yu. M. Baturina, R. G. Orekhova. — Moscow, 1994.
4. Kruss, V. I. Konstitutsionnoe pravoponimanie i zloupotreblenie pravom [Constitutional Understanding of Law and Misuse of Law] / V. I. Kruss // *Vestnik Rossiiskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta*. — 2011. — Seriya «Yuridicheskie nauki» — No. 8 (70)/11. — p. 13—21.
5. Malinovskii, A. A. Zloupotreblenie pravom [Misuse of Law] / A. A. Malinovskii. — Moscow, 2002.
6. Malinovskii, A. A. Zloupotreblenie sub»ektivnym pravom kak yuridicheskii fenomen : dis. ... d-ra. yurid. nauk [Misuse of Subjective Law as a Legal Phenomenon: Thesis of PhD Law] / A. A. Malinovskii. — Moscow, 2003.
7. Murad'yan, E. M. Sudebnoe pravo [Judicial Law] / E. M. Murad'yan. — Moscow, 2003.
8. Ozhegov, S. I. Slovar' russkogo yazyka [Dictionary of the Russian Language] / S. I. Ozhegov ; pod red. chl.-korr. AN SSSR N. Yu. Shvedovoi. 70 000 words. — Edition No. 21, revised and enlarged. — Moscow, 1989.
9. Yudin, A. V. Zloupotreblenie protsessual'nymi pravami v grazhdanskom sudoproizvodstve [Misuse of Procedural Law in Civil Proceedings] / A. V. Yudin. — St. Petersburg: St. Petersburg State University Publ., Publ. of the Faculty of Law, 2005.

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**. Legal Category of Abuse of Right in International Legal Instruments

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 140—142.

С. М. Даровских

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ НЕДОПУСТИМОСТИ РАЗГЛАШЕНИЯ ДАННЫХ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

S. M. Darovskikh

PROCEDURAL ASPECTS OF INADMISSIBILITY OF DISCLOSURE OF INFORMATION OF PRELIMINARY INVESTIGATION

В статье рассматривается вопрос о недопустимости разглашения данных предварительного следствия в связи с необходимостью обеспечения безопасности участников уголовного процесса. Недопустимость разглашения данных предварительного расследования обеспечивает быстрое и полное раскрытие преступлений; эффективную защиту от подозрения и обвинения; соблюдение охраняемых законом тайн; честь, достоинство и деловую репутацию обвиняемого, подозреваемого; а также обеспечивает безопасность участников уголовного процесса. Автор исследует мнения ученых и приводит статистические данные о привлечении к уголовной ответственности за разглашение данных предварительного расследования.

Ключевые слова: предварительное расследование, следователь, обвиняемый, тайна следствия, уголовный процесс.

The article considers the question of inadmissibility of disclosure of information of preliminary investigation in connection with the necessity of provision of safety of participants of criminal proceedings. Inadmissibility of disclosure of information of preliminary investigation ensures fast and complete crime solution; effective protection from suspicion of accusation; confidentiality; honesty, dignity, and business reputation of the accused and the convict. It as well ensures the safety of the participants of the criminal proceedings. The author studies opinions of scientists and gives statistical data on prosecution for disclosure of information of preliminary investigation.

Keywords: preliminary investigation, investigator, the accused, secrecy of investigation, criminal proceedings.

Необходимость обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства была впервые официально признана Законом СССР от 12 июня 1990 года № 1556-1 «О внесении изменений и дополнений в Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» [4]. Защита прав и обеспечение безопасности граждан, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства, а также эффективность и объективность расследования предполагает принятие различных мер, к которым следует отнести и необходимость сохранения в тайне информации, полученной в ходе предварительного расследования, обеспечение недопустимости ее разглашения.

Недопустимость разглашения данных предварительного расследования обе-

спечивает быстрое и полное раскрытие преступлений; эффективную защиту от подозрения и обвинения; соблюдение охраняемых законом тайн; честь, достоинство и деловую репутацию обвиняемого, подозреваемого; а также обеспечивает безопасность участников уголовного процесса. Однако в последнее время все чаще встречаются случаи разглашения информации следствия без ведома должностных лиц, ведущих расследование. Например, в феврале 2013 года Главное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации начало проверку по факту разглашения данных предварительного следствия журналистом И. Муртазиным по делу братьев Олега и Алексея Навальных, по факту мошенничества, совершенного в отношении





иностранной компании и легализации похищенных ими денежных средств. Данные были опубликованы в газете «Новая газета» 6 февраля 2013 года с приложением процессуальных документов, составляющих тайну следствия. Официальный представитель Следственного комитета В. Маркин подтвердил, что все участники процесса были информированы о недопустимости разглашения материалов уголовного дела. Автор же статьи И. Муртазин в своих комментариях ссылается на тот факт, что он может разглашать сведения, так как не является участником процесса, в силу чего не давал подписку о неразглашении [5].

Определенной гарантией правильного поведения участников предварительного расследования выступает ст. 161 УПК РФ, озаглавленная законодателем «Недопустимость разглашения данных предварительного расследования», помещенная в главу 21 «Общие условия предварительного расследования», и ст. 310 УК РФ, которая предусматривает уголовную ответственность за нарушение указанного поведения и разглашения данных предварительного расследования. Однако можно ли считать их надлежащим образом работающими, если за несколько последних лет в России были зафиксированы чуть более 20 случаев разглашений данных предварительного расследования, например, по опубликованным данным в 2001 и в 2002 годах было возбуждено только по одному уголовному делу по привлечению к ответственности за разглашение данных предварительного расследования, в 2003 — 4 и в 2006 году тоже только 4 уголовных дела [2]. Результаты же расследования этих дел оставляют желать лучшего: только по 54 процентам уголовных дел были установлены виновные, а 46 процентов преступлений остались нераскрытыми. Из раскрытых только 60 процентов были направлены в суды, но 40 процентов из них были прекращены в судах по реабилитирующим основаниям [6].

Очевидно, данная статистика объяснима и ожидаема, поскольку изучение диспозиции ст. 161 УПК РФ не позволяет однозначно ответить на ряд важных вопросов. Например, какие основания позволяют следователю, дознавателю принять решение о неразглашении данных предварительного расследования? Должно ли данное решение в обязательном порядке распространяться на всех участников уголовного судопроизводства, либо предупреждены могут быть только отдельные участники процесса?

Возможно ли предупреждать о недопустимости разглашения данных следствия иных лиц, не являющихся участниками уголовного судопроизводства, но которым в силу определенных обстоятельств стали известны данные следствия? Требуется ли решение о предупреждении о неразглашении данных предварительного расследования вынесения отдельного постановления следователем? Какой объем информации по уголовному делу может находиться под запретом разглашения, либо любые сведения, ставшие участнику процесса известными в связи с определенным уголовным делом?

Обладателями ценной для кого-то информации могут стать не только участники процесса, наделенные определенным статусом, такие как потерпевший, обвиняемый, подозреваемый, переводчик, эксперт, защитник, но и лица, не имеющие процессуального статуса, но участвующие в процессе, поскольку п. 58 ст. 5 УПК РФ определяет, что участники уголовного судопроизводства — лица, принимающие участие в уголовном процессе. К ним могут быть отнесены, например, статисты — участники следственного действия, опознания; заявитель — лицо, обнаружившее преступление, лица, которые по требованию следователя в рамках доследственной проверки, например, проводили ревизию или инвентаризацию, либо лица, у которых при проведении доследственной проверки были получены объяснения, а также другие участвующие в процессе лица. То есть круг лиц, которые могут обладать и распространять определенную информацию, достаточно широк. Определенная информация об уголовном деле может быть доступна и лицам, вообще не являющимся участниками данного процесса. Это могут быть врачи, вызванные для оказания неотложной медицинской помощи участникам процесса, либо работники жилищных служб, например, слесари и пр.

В связи с этим полагаем, что текст ч. 2 ст. 161 УПК РФ требует корректировки: после слов «следователь или дознаватель предупреждает участников уголовного судопроизводства» следует добавить «...и иных лиц о недопустимости разглашения без соответствующего разрешения данных предварительного расследования, ставших им известными, о чем у них берется подписка с предупреждением об ответственности в соответствии со статьей 310 УК РФ».

Анализируя диспозицию ст. 161 УПК РФ, нельзя сделать однозначный вывод, что требование о неразглашении дан-

ных предварительного расследования, в частности подписка о неразглашении, должна применяться во всех случаях и по всем уголовным делам. Данное решение принимает должностное лицо по своему усмотрению. Как правило, должностные лица, следователи, дознаватели, начальники органа дознания, руководители следственного органа начинают применять данное средство обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства, если появляется информация о наличии заинтересованных лиц в определенном решении по конкретному уголовному делу, которые уже совершают либо готовятся совершить определенные действия в ущерб интересам следствия. Но эта информация может появиться не с первого дня расследования. Однако к этому времени участники процесса, как представители заинтересованных сторон, так и просто причастные к расследуемым событиям (знакомые, родственники потерпевшего, заявитель, родственники и близкие люди обвиняемого, подозреваемого, свидетели, понятые), по недомыслию, незнанию ситуации, доверчивости и прочим причинам могут распространить те сведения о той части расследования и его результатах, которые стали им известны. Своевременно не предупрежденные в соответствии с законом, участники процесса невольно могут и создают ситуацию, исправить которую бывает невозможно, и тем самым ставят под угрозу безопасность иных участников процесса, а в некоторых случаях и перспективу уголовного дела. Данное обстоятельство диктует, на наш взгляд, целесообразность информирования участников процесса, которым стали известны обстоятельства уголовного дела, о недопустимости их разглашения непосредственно в момент, когда указанные данные предварительного расследования стали им известны. Например, если в соответствии со ст. 170 УПК РФ при проведении осмотра места происшествия по решению следователя участвуют понятые, которым становится известно о доказательствах, полученных при совершении данного следственного действия, то вполне разумно предупредить их о недопустимости разглашения данного факта сразу после окончания осмотра. Исследования, проводимые в этом плане, показали, что чаще всего, до 90%, разглашалась информация, полученная в ходе проведения следственных действий [3, с. 18].

Рассуждая о том, следует ли решение о недопустимости разглашения данных предварительного расследования рас-

пространять в обязательном порядке на всех участников уголовного судопроизводства, либо предупреждаться могут только отдельные участники процесса, мы приходим к выводу, что всех участников процесса невозможно предупредить о недопустимости разглашения сведений, полученных в ходе предварительного расследования. Определенная категория лиц, в частности представляющая сторону защиты, априори не могут входить в число лиц, с которых может быть получена подписка о предупреждении об уголовной ответственности в соответствии со ст. 310 УК РФ. Это подозреваемый и обвиняемый по уголовному делу. Данные лица вправе защищать себя любыми средствами и способами, и какие-либо ограничения в этом плане не могут быть оправданы и рассматриваться ни эффективными для хода расследования, ни целесообразными. Поэтому распространение сведений, сообщение о любых данных, известных им о ходе процесса кому-либо может рассматриваться только как способ защиты от обвинения и никак более. Об этом же высказался и Конституционный Суд РФ в своем Определении от 21 декабря 2004 года № 467-О «По жалобе гражданина Пятничука Петра Ефимовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 46, 86, 161 УПК РФ». В соответствии с правовой позицией, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации, на подозреваемого и обвиняемого не предполагается возлагать обязанность давать подписку о неразглашении данных предварительного расследования.

Мы полагаем, что требование о неразглашении информации, полученной в ходе предварительного расследования, должно обязательно соблюдаться и защитниками-адвокатами. Сложность, на наш взгляд, здесь состоит в том, что адвокат-защитник не может и не должен скрывать от своего доверителя информацию, которая стала ему известна в ходе предварительного расследования, так как обязан использовать для осуществления защиты все средства и способы, но разглашать информацию по делу другим лицам он не вправе, и данное требование закреплено в ч. 3 ст. 53 УПК РФ, и если это произойдет и сведения, относящиеся к уголовному делу по которому он выступает защитником, будут им преданы огласке без разрешения следователя, дознавателя, должны наступить соответствующие последствия. Можно привести следующий пример: следственными органами Следственного комитета по Калининградской





области было возбуждено уголовное дело в отношении адвоката-защитника одного из филиалов Калининградской областной коллегии адвокатов по признакам преступления, предусмотренного ст. 310 УК РФ. Решение о возбуждении уголовного дела принято следствием по материалам проверки, проведенной службой собственной безопасности управления Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков по Калининградской области. По версии следствия, в феврале 2014 года при осуществлении защиты прав и интересов подозреваемого по уголовному делу о незаконном обороте наркотических средств адвокат дала подписку о неразглашении данных предварительного расследования. При этом в установленном законом порядке она была предупреждена об уголовной ответственности за разглашение таких сведений без разрешения дознавателя УФСНК. Как полагает следствие, невзирая на дачу подписки и требования закона, адвокат умышленно разгласила значимую по уголовному делу информацию, полученную ею в ходе участия в следственных действиях. В результате данные предварительного расследования стали известны посторонним лицам, имеющим личную заинтересованность в исходе дела [1].

И последнее: рассматривая некоторые проблемы, относящиеся к недопустимости разглашения данных предварительного расследования как способу обеспечения безопасности граждан, следует остановиться на вопросе, какой объем информации по уголовному делу может находиться под запретом разглашения. Могут ли это быть только конкретные данные любого уголовного дела, либо любые сведения, ставшие известными участнику процесса? Как нам представляется, что абсолютно вся информация, относящаяся к расследованию уголовного дела и полученная в рамках предварительного расследования, не может представлять тайну следствия. Например, факт проведения обыска в квартире (доме) подозреваемого, обвиняемого, как правило, сразу становится известен жителям подъезда жилого дома, либо соседних домов.

Однако на практике достаточно часто следователи не конкретизируют объем

информации, которая не может разглашаться. Это явление получило широкое распространение с 2002 года, когда в приложении к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации от 18 декабря 2001 года в ред. от 29 мая 2002 года (документ утратил силу в связи с принятием ФЗ от 4 июля 2003 года № 92-ФЗ) указывалось содержание подписки о неразглашении данных предварительного следствия, которая выглядела следующим образом «Я, ф. и. о., даю настоящую подписку о том, что в соответствии со ст. 161 УПК РФ предупрежден об уголовной ответственности по ст. 310 УК РФ за разглашение без разрешения прокурора, следователя, дознавателя данных предварительного расследования по уголовному делу №. Дата, подпись».

Полагаем, что не вся информация может и должна находиться под запретом разглашения, а только та, разглашение которой может повлиять на ход и результаты расследования, либо поставить под угрозу безопасность участников процесса. К такой информации, на наш взгляд, следует отнести: любые сведения о лицах, втянутых в орбиту расследования уголовного дела, их местожительство, родственниках; виды доказательств, полученных в ходе предварительного расследования должностными лицами правоохранительных органов, как непосредственно, так и в результате отдельных поручений, а также их содержание; место и время проведения следственных действий, и данные о том, какие именно следственные действия собираются проводить следователь, дознаватель. Применимо к тактике следственного действия не должны разглашаться сведения о тактических решениях, тактических приемах и тактических комбинациях.

Однако любые меры, предпринимаемые для ограничения разглашения данных предварительного расследования, не могут никаким образом ограничивать возможность реализации прав участников уголовного судопроизводства. И поэтому любой участник процесса в случае дачи им подписки о неразглашении данных предварительного расследования вправе потребовать от следователя конкретизации той информации, которую он не вправе разглашать.

References

1. An attorney from Kaliningrad is accused of disclosure of information of preliminary investigation. — URL: <http://www.kld.sledcom.ru>.
2. Kutazov, I. V. Ponyatie mekhanizma obespecheniya nedopustimosti razglasheniya dannyx ugolovnogo sudoproizvodstva [Notion of the Mechanism of Provision of

Inadmissibility of Disclosure of Information of Criminal Proceedings]/ I. V. Kutazov // *Biznes v zakone*. — 2008. — No. 2. — p. 145—147.

3. Novikova, M. A. *Rassledovanie razglasheniya dannykh predvaritel'nogo rassledovaniya i svedenii o merakh bezopasnosti, primenyaemykh v otnoshenii uchastnikov ugolovnogo sudoproizvodstva* : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. [Investigation of Disclosure of Information of Preliminary Investigation and Information on Security Measures Implemented in Respect to Members of Criminal Proceedings: Synopsis of Thesis of Cand. Sc. Law]/ M. A. Novikova. — Moscow, 2009.

4. On amendments in Fundamentals of Criminal Proceedings of the USSR and the union republics: Law of the USSR as of June 12, 1990 No. 1556-1 // *Vedomosti SND i VS SSSR*. — 1990. — No. 26. — Art. 495. (In Russ.)

5. SK has criminated 'Novaya Gazeta' in information disclosure on the case of Navalny brothers. — URL: <http://www.km.ru>.

6. Teplyashin, P. *Nedopustimost' razglasheniya dannykh predvaritel'nogo rassledovaniya* [Inadmissability of Infromation Disclosure in Preliminary Investigation]/ P. Teplyashin. — URL: <http://www.lawmix.ru>.

ДАРОВСКИХ Светлана Михайловна, докт. юрид. наук, профессор, заведующая кафедрой уголовного процесса и криминалистики, Южно-Уральский государственный университет. Россия, 454080, Челябинск, ул. Коммуны, 149, каб. 302. E-mail: darsvet@mail.ru

DAROVSKIKH Svetlana 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**. Procedural Aspects of Inadmissibility of Disclosure of Information of Preliminary Investigation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 143—147.



С. В. Зуев

ДОКАЗАТЕЛЬСТВЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

S. V. Zuev

EVIDENTIAL SIGNIFICANCE OF THE RESULTS OF INVESTIGATIVE ACTIVITIES: PROBLEMS OF STATUTORY REGULATION AND PRACTICE OF LAW ENFORCEMENT

Анализируются нормативное регулирование и практика использования результатов оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств в уголовном судопроизводстве. Отмечается противоречивость взглядов ученых и практических работников на данную проблему. Обращается внимание на то, что без использования результатов оперативно-розыскной деятельности во многих случаях невозможно установить весь круг обстоятельств, подлежащих доказыванию, а также всех соучастников преступлений. Исследуется судебная практика и выявляются некоторые ее недостатки, а также преимущества в доказывании по уголовным делам при использовании оперативных материалов. Предлагается решение проблемы путем внесения изменений в содержание ст. 89 УПК РФ.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, доказательства, уголовный процесс, судебная практика, использование.

The author analyzes the regulation and practice of using the results of investigative activities as evidence in criminal proceedings. The author also notes conflicting views of scholars and practitioners on the problem. Certain attention is drawn to the fact that without the use of the results of investigative activities in many cases it is impossible to determine the full range of circumstances which are subject to proof, as well as all the participants in the offense. The article studies judicial practice and identifies some of its disadvantages as well as advantages in proving in criminal cases with the use of operational materials. It is proposed to solve the problem by introducing amendments to the content of the article 89 of the Criminal procedural Code of the Russian Federation.

Keywords: investigative activity, proof, criminal procedure, jurisprudence, use.

Проблема использования результатов оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД) в уголовном судопроизводстве на протяжении последних лет вызывает оживленные дискуссии среди ученых и практических работников. Противоречивость их взглядов, а также отсутствие четкого решения данного вопроса законодателем отрицательно отражается на практике правоприменения. Вместе с тем для следователей и сотрудников оперативных подразделений давно стало очевидным фактом то, что без использования

результатов оперативно-розыскной деятельности во многих случаях невозможно установить весь круг обстоятельств, подлежащих доказыванию, а также всех соучастников преступлений. На это указывают результаты опроса, в ходе которого 85% работников органов внутренних дел не представляют процесс доказывания без использования результатов ОРД в качестве доказательств.

Следует заметить, что ст. 10 Федерального закона РФ от 13 марта 1992 года «Об оперативно-розыскной деятельности

в Российской Федерации» позволяла использовать результаты оперативно-розыскной деятельности **в качестве доказательств** (выделено авт. — С. З.). Однако редакция статьи 11 Федерального закона Российской Федерации от 12 августа 1995 года «Об оперативно-розыскной деятельности» определила, что результаты оперативно-розыскной деятельности могут **использоваться в доказывании** (выделено авт. — С. З.) по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств. Таким образом, законодатель, отказавшись от прямого дозволения, отдал предпочтение более «туманной» формулировке закона.

Название ст. 89 УПК РФ корреспондирует указанному положению закона и обозначено так: «Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании». При этом содержание данной статьи, к сожалению, далеко от совершенства. В настоящее время оно выглядит следующим образом: «В процессе доказывания запрещается использование результатов оперативно-розыскной деятельности, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам настоящей Кодексом». Подобная формулировка настораживает правоприменителя по нескольким причинам. Прежде всего, в тексте закона явно просматривается негативное отношение к использованию любых результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании, на что указывают 72% опрошенных сотрудников следственных и оперативных подразделений органов внутренних дел. Форма изложения указанной нормы права «психологически воздействует на оперативных сотрудников, лишая их желания предоставлять для судебного процесса имеющуюся информацию» [12, с. 148].

Высшие судебные инстанции России не едины в рассматриваемом вопросе. Так, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении № 8 от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» обратил внимание судов на то, что результаты оперативно-розыскных мероприятий, связанные с ограничением конституционных прав и свобод граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также с проникновением в жилище против воли проживающих в нем лиц (кроме случаев установленных феде-

ральным законом), могут быть использованы **в качестве доказательств** (выделено авт. — С. З.) по делам лишь тогда, когда они получены по разрешению суда на проведение таких мероприятий и проверены следственными органами в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством [13, с. 456].

Конституционный Суд РФ в определении от 14 февраля 1999 г. № 18-О указал на то, что результаты оперативно-розыскных мероприятий **являются не доказательствами, а лишь сведениями об источниках** (выделено авт. — С. З.) тех фактов, которые будучи полученными с соблюдением требований Федерального закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» могут стать доказательствами только после закрепления их надлежащим процессуальным путем, а именно на основе соответствующих норм уголовно-процессуального закона [14].

Вместе с тем практика правоприменения формируется как будто по своим правилам. Результаты ОРД органами предварительного расследования и судами не только признаются доказательствами, но и ложатся в основу обвинения, а также вынесения приговоров. Вот лишь некоторые примеры. Федеральные суды России в качестве доказательств по уголовным делам признали запись разговора между потерпевшими Джумобаевым, Кубатовой и обвиняемыми Бородиным, Топкосовым, содержащую угрозы со стороны Бородина [1]; запись разговоров обвиняемых по уголовному делу об изготовлении и сбыте поддельных денег, совершенных международной организованной преступной группой [5]; результаты контролируемой контрабандной поставки кокаина из Республики Перу в Россию [16].

Это относится к различным преступлениям: незаконному обороту наркотических средств, мошенничеству, кражам, грабёжам и другим преступлениям, когда только уголовно-процессуальными средствами невозможно установить обстоятельства преступления. Безусловно, есть немало проблем по реализации оперативных материалов в производстве по уголовным делам, но, как правило, они решаются за счет профессионального мастерства правоприменителей или правильной позиции суда относительно доказанности того или иного факта, а также существенности или несущественности допущенных нарушений.

Так, например, при проведении некоторых оперативно-розыскных мероприятий (далее — ОРМ) имеет смысл присваивать лицам, оказывающим конфи-





денциальное содействие, псевдоним. На практике это может вызвать возражения стороны защиты. Однако грамотно проведенные мероприятия не могут повлечь отмену приговора. Для подтверждения своих доводов обратимся к примеру.

Адвокат Филатов обратился в кассационную инстанцию с просьбой приговор отменить ввиду несоответствия выводов суда фактическим обстоятельствам дела, нарушения уголовно-процессуального закона, неправильного применения уголовного закона, несправедливости, производство по уголовному делу в отношении гр. Л. прекратить. В обоснование своих доводов адвокатом указано, что допустимых доказательств, подтверждающих вину осужденного стороной обвинения, не представлено. Аксенов согласился оказать гр. Л. помощь в приобретении героина, рассчитывая, что последний поделится с ним наркотическим средством. При этом инициатором покупки героина был именно гр. Л. В отношении Аксенова допущена провокация преступления. Гр. Л. выступил в роли покупателя под псевдонимом «З.», чтобы получить справку об оказании помощи правоохранительным органам, обезопасить тем самым себя и помочь супруге, которая привлечена к уголовной ответственности за сбыт наркотических средств. У оперативных сотрудников отсутствовали сведения о том, что Аксенов готовился к сбыту героина, что подтвердил свидетель гр. Л. Данные свидетеля гр. Л. были засекречены необоснованно. Он принимал участие под псевдонимом уже при проведении ОРМ, то есть до возбуждения уголовного дела, хотя решение о засекречивании, согласно ч. 9 ст. 166 УПК РФ, принимается следователем. Поскольку имела место провокация преступления сотрудниками правоохранительных органов, все полученные доказательства являются недопустимыми. Однако судом установлена достоверность сведений, отраженных в материалах ОРД, а также факт участия в «оперативном эксперименте» гр. Л. под псевдонимом «З.». Указание в документах псевдонима не повлекло признание их недопустимыми доказательствами. Мотивы, которыми руководствовался гр. Л., оказывая помощь сотрудникам правоохранительных органов в изобличении Аксенова, не повлияли на выводы суда о виновности осужденного и квалификации его действий. Каких-либо нарушений закона, влекущих отмену приговора, не допущено [11].

Интерес вызывают отдельные решения судов, позволяющие сформировать

общее представление о сложившейся судебной практике использования результатов ОРД в доказывании по уголовным делам. При этом автор обращает внимание на некоторые фрагменты, выделяя их курсивом.

Доводы адвоката о возможной подмене наркотического средства А., заявления Кузнецова о том, что изъятые у него пакеты с героином он выбросил с балкона квартиры, а затем их положили ему в карман оперативные сотрудники, объективно не подтверждены и опровергаются исследованными доказательствами. Каких-либо объективных данных, указывающих на провокационный характер действий сотрудников правоохранительных органов, не имеется. Умысел осужденного на сбыт наркотических средств сформировался до проведения ОРМ [10].

Виновность Асатулина подтверждена также: постановлением о проведении ОРМ «Проверочная закупка», заявлением гр. Ж.; протоколом осмотра и передачи денежных средств в сумме 2000 руб. гр. Ж. в рамках ОРМ; протоколом личного досмотра, из которого следует, что у гр. Асатулина обнаружены и изъяты фиксированные денежные средства; протоколом личного досмотра... [7]

Вопреки доводам осужденного, переданные следственной службой УФСКН России по Челябинской области результаты ОРД отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам УПК РФ. ОРМ проведены в соответствии с требованиями законодательства.

Наблюдение осуществлялось в ходе «проверочной закупки», ход которой контролировался сотрудниками правоохранительных органов. Каких-либо нарушений закона не допущено. Каких-либо объективных данных, указывающих на провокационный характер действий сотрудников правоохранительных органов, не имеется [2].

Как видно из материалов дела, ОРМ были проведены в соответствии с требованиями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ, а результаты ОРМ предоставлены в материалы уголовного дела в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона. Отсутствие в материалах рапорта оперативного сотрудника не ставит под сомнение выводы суда о допустимости таких доказательств, как материалы ОРМ, переданные следователю. Указанные доказательства обоснованно признаны судом допустимыми и положены в основу приговора [8].

Протоколы личного досмотра и добровольной выдачи наркотического средства составлены в рамках ОРД, при этом они отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам УПК РФ. Позицию защиты относительно их недопустимости в качестве доказательств ввиду отсутствия таких следственных действий в УПК РФ нельзя признать обоснованной [9].

Ссылки осужденного на то, что сотрудники полиции намеревались осуществить «проверочную закупку» и после задержания оформили документы о проведении «оперативного эксперимента», следует признать субъективным предположением [3].

Оперативная информация, которой располагали сотрудники оперативного подразделения, полностью подтвердилась в ходе ОРМ, результаты которого получены в соответствии с требованиями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [6].

Отсутствие в материалах уголовного дела детализации телефонных соединений, о которых указывает адвокат в кассационной жалобе, не влияет на выводы суда о доказанности вины осужденного. Тот факт, что ОРМ проводилось в отношении другого лица, не установлены парень «Андрей» и девушка «Алена», не повлияло на правильность выводов суда о доказанности вины осужденного [5].

Законность организации, ход и результаты ОРМ, проведенного в отношении осужденного, подтверждаются исследованными судом постановлением от 28 июля 2009 года, распиской гр. В. о получении денег, протоколами осмотра денежных купюр и добровольной выдачи гр. В. приобретенного героина [4].

Приведенные примеры позволяют прийти к следующим выводам:

— в большинстве случаев суды положительно относятся к использованию результатов ОРД в качестве доказательств по уголовным делам;

— в ходе проведения ОРМ имеются случаи некоторых нарушений, ошибок, недостаточно высокого уровня профессионализма сотрудников оперативных подразделений и следователей, что требует дальнейшего совершенствования их деятельности;

— решения судов также не свободны от недостатков (например, вряд ли можно согласиться с тем, что постановление о проведении ОРМ может само по себе что-то доказывать).

Использование результатов ОРД в качестве доказательств следует признать вполне легитимным, хотя это не исключает необходимости внесения существенных изменений в законодательство, четко регламентирующих этот вопрос. В связи с этим, предлагаем ст. 89 УПК РФ изложить в следующей редакции.

«1. В процессе доказывания допускается использование результатов оперативно-розыскной деятельности, если они отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам настоящим Кодексом.

2. Результаты оперативно-розыскной деятельности могут быть истребованы по письменному запросу дознавателя, следователя или прокурора либо представлены руководителем органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, по собственной инициативе, о чем лицом, в производстве которого находится уголовное дело, составляется протокол представления в соответствии со статьей 166 настоящего Кодекса.

3. По итогам проверки и оценки результатов оперативно-розыскной деятельности дознаватель или следователь должен принять одно из следующих решений: об использовании в уголовном деле результатов оперативно-розыскной деятельности либо об отказе в этом. Копия данного постановления направляется начальнику органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, представившего указанные результаты».

References

1. Case No. 1-1590. Archive of Kurgan city court. 2003. (In Russ.)
2. Case No. 1050. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of February 22, 2011. (In Russ.)
3. Case No. 22-1381/2012. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of February 24, 2012. (In Russ.)
4. Case No. 22-1404/2010. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of March 02, 2010. (In Russ.)
5. Case No. 22-1425/2010. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of March 02, 2010. (In Russ.)
6. Case No. 22-6321/2012. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of July 16, 2012. (In Russ.)



7. Case No. 22-8694/2012. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of October 02, 2012. (In Russ.)
8. Case No. 22-9092/2011. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of September 30, 2011. (In Russ.)
9. Case No. 5385. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of July 26, 2011. (In Russ.)
10. Case No. 5826. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of August 20, 2010. (In Russ.)
11. Case No. 6732. Cassational ruling of judicial division for criminal cases of Chelyabinsk regional court as of September 24, 2010. (In Russ.)
12. Zhuk, O. D. *Ugolovnoe presледovanie po ugolovnym delam ob organizatsii prestupnykh soobshchestv (prestupnykh organizatsii)* [Criminal Proceedings on Criminal Cases on Organization of Criminal Communities (Criminal Organizations)] / O. D. Zhuk. — Moscow, 2004.
13. On certain questions of implementation by the Constitution of the Russian Federation in the process of administration of justice: Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 8 as of October 31, 1995 // *Sbornik Postanovlenii Plenumov Verkhovnykh Sudov SSSR i RSFSR (Rossiiskoi Federatsii) po ugolovnym delam*. — Moscow, 2000. (In Russ.)
14. On the complaint of the citizens M. B. Nikol'skaya and M. I. Saponov about violation of their constitutional rights by certain provisions of the Federal law 'On investigative activities': Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation as of February 14, 1999 No. 18-O // *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*. — 1999. — No. 3. — p. 44—45. (In Russ.)
15. Sidelev, D. D. *Praktika rassledovaniya ugolovnykh del ob izgotovlenii i sbyte poddel'nykh deneg, sovershennykh mezhdunarodnoi organizovannoi prestupnoi gruppoi* [Practice of Investigating Criminal Cases on Fabrication and Use of False Money Committed by the International Organized Criminal Group] / D. D. Sidelev // *Informatsionnyi byulleten'*. — 2004. — No. 3. — p. 69—75.
16. Chislov, S. V. *Opyt rassledovaniya kontrabandnykh postavok kokaina, sokrytogo v tainikakh mezhdunarodnykh pochtovykh otpravlenii* [Experience of Investigating Cocaine Smuggling Hidden in Concealment of International Postal Matters] / S. V. Chislov // *Informatsionnyi byulleten'*. — 2004. — No. 2. — p. 60—63.

ЗУЕВ Сергей Васильевич, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин, Южно-Уральский государственный университет, профессор кафедры права Троицкого филиала, Челябинский государственный университет, докт. юрид. наук. 454081, г. Челябинск, ул. Бр. Кашириных, д. 98, каб. 109. E-mail: zuevsergej@inbox.ru

ZUEV Sergey Vasilievich, Head of the Department of Criminal Law of South Ural State University, professor of the Department of Law of Troitsk Branch of Chelyabinsk State University, PhD Law. Office 109, 98, 454081, Chelyabinsk. E-mail: zuevsergej@inbox.ru

For citation: **S. V. Zuev**. Evidential Significance of the Results of Investigative Activities: Problems of Statutory Regulation and Practice of Law Enforcement
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 148—152.



УДК 343.13 + 343.132

И. И. Пиндюр, Т. И. Ястребова

УГОЛ ОРГАНИЗАЦИИ РАССЛЕДОВАНИЯ РАВЕН ОТРАЖЕНИЮ ЕГО РЕЗУЛЬТАТОВ

I. I. Pindiur, T. I. Yastrebova

THE ANGLE OF ORGANIZATION OF INVESTIGATION EQUALS REFLECTION OF ITS RESULTS

В статье раскрывается аспект организационной деятельности следователя в стадии возбуждения уголовного дела и на первоначальном этапе расследования, выявлены существующие причины и недостатки временного разрыва между фактическим началом расследования и его продолжением, а также предложены меры по совершенствованию и эффективности организации расследования уголовных дел по «горячим» следам.

Сокращение времени между совершением преступления и фактическим началом расследования уголовного дела — это не только наличие вероятности неотвратимости наказания, но и повышение возможности обнаружения следов преступления, свидетелей совершенного деяния, возможности полного, всестороннего и эффективного производства расследования по уголовному делу.

Ключевые слова: организация расследования, возбуждение уголовного дела, работа по «горячим» следам.

The article deals with the organizational aspect of the activity of the investigator at the stage of initiation of criminal case and on the initial stage of the investigation, identifies the existing grounds and disadvantages of the time lag between the actual beginning of the investigation and its continuation, as well as proposes measures of improvement and raising efficiency of the organization of criminal investigations of hot pursuit.

Reducing the time between the commission of the crime and the actual start of the criminal investigation is not only the existence of probable inevitability of punishment, but also the increase of the chances of finding traces of the crime, witnesses of the offense, and the possibility of complete, comprehensive, and efficient production of a criminal investigation.

Keywords: organization of investigation, initiation of criminal case, hot pursuit.

Познание события, имевшего место в прошлом, в том числе события преступления, по его следам, даже в простых ситуациях является занятием весьма сложным. При этом наличие и количество сложностей зависит от многих различных факторов, с которыми, как правило, сталкивается следователь с момента начала работы по материалам дела, это: внезапность поступления информации о ситуации, требующей действий правоохранительных органов; дефицит времени для принятия организационных, процессуальных и тактических решений; недостаток информации для принятия решений в стадии возбуждения уголовного дела и

на первоначальном этапе его расследования; наличие недостатков и допущенных следователями ошибок в начальный период работы по материалам дела; имеющие место другие объективные и субъективные факторы.

Одним из аспектов проблемы, на которой мы хотели бы остановиться, является организация расследования уголовных дел в стадии возбуждения уголовного дела и первоначального этапа его расследования.

Основное и главное направление в деятельности следователя с момента получения информации на этапе проверки заявлений (сообщений) о совершенном

153

Гражданское и уголовное
судопроизводство





преступлении является обнаружение признаков преступления, чтобы решить вопрос о возбуждении уголовного дела либо об отказе в его возбуждении.

Чем быстрее следователь со следственно-оперативной группой прибывает на место происшествия, вникнет в суть совершенного деяния, проведет необходимые действия, направленные на фиксацию следов содеянного и получение вербальной информации, тем результативность и эффективность работы следователя будет выше. С этой посылкой трудно спорить, ибо речь идет о расследовании уголовных дел по горячим следам.

Как свидетельствует следственная и оперативно-розыскная практика, для решения задач первоначального этапа расследования наиболее благоприятная обстановка процесса расследования возникает тогда, когда преступление обнаруживается и по нему сразу начинаются оперативно-розыскные и следственные действия в течение первых суток после его совершения. Сам же период раскрытия преступления по горячим следам как один из этапов полного его раскрытия, по мнению ученых и практиков не должен превышать трех-четырех суток, а в особо сложных случаях — не более 10—15 суток.

Проблемам работы следователя по горячим следам в юридической литературе заслуженно уделено немало внимания [1, с. 230—231; 4, с. 87; 5, с. 11]. Именно теоретическое обоснование и практическая реализация необходимости сближения времени с момента совершения преступления и до принятия организационных и процессуальных мер повышают раскрываемость уголовных дел и торжество неотвратимости наказания за совершенное преступление.

Для того чтобы имело место немедленное вмешательство сил правоохранительного порядка в разрешение криминальной ситуации, в органах внутренних дел на постоянной основе создаются следственно-оперативные группы, заступающие на суточное дежурство, в обязанности которых входит безотлагательная реакция и производство адекватных действий в случаях поступления заявления о совершенном преступлении.

Такая своеобразная специализация следователей следственно-оперативной группы — обнаружение материальных и идеальных следов преступления, как часть работы по горячим следам, является вполне эффективной, но, по нашему мнению, это лишь начало такой работы, и в силу объективных причин организа-

ционного характера не имеющей в настоящее время, как правило, логичного продолжения.

Для успешного расследования по горячим следам требуются максимальное сокращение времени для прибытия следственно-оперативной группы на место происшествия, широкое сочетание типового программирования действий с индивидуальностью расследования, безотлагательное включение всех необходимых сил и средств в работу по раскрытию преступления, временное ограничение круга выясняемых вопросов, высокая интенсивность и оперативность следственных действий, широкое использование технических средств для достижения максимальной полноты фиксации информации при минимальной затрате времени [3, с. 858]. Имеет ли место все сказанное в практической деятельности по раскрытию и расследованию преступления?

Мы полагаем, что именно в силу недостатков существующего управленческого процесса организации начала работы следователя (органа дознания) и ее продолжения после получения заявления (сообщения) о совершенном преступлении нет той качественной и эффективной работы следователя по горячим следам, которая так хорошо и слаженно теоретически разработана и освещена в юридической литературе, что влечет несвоевременность принятия решений и действий, вызывает волокиту, утрату возможности своевременного обнаружения следов, получения другой информации и, как следствие — запоздание или преждевременность принятия решения (или совершения действия следователем (органом дознания)). Эти предположения подтверждаются в том числе и выводами по материалам проверки деятельности органов полиции в ходе реализации надзорных полномочий прокурорами Челябинской области, вследствие которой только за 10 месяцев 2014 года в деятельности сотрудников органов внутренних дел выявлено более 60 тысяч нарушений законов при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении, поставлено на учет около 6 тысяч ранее не зарегистрированных преступлений, признано незаконными и отменено более 55 тысяч постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных сотрудниками полиции [2].

Как известно, наиболее распространенными на практике сейчас являются следующие организационные формы работы по обеспечению быстрейшего прибытия следственно-оперативной

группы на место происшествия: а) создание постоянных (штатных) дежурных следственно-оперативных групп в УВД и крупных горрайорганах внутренних дел; б) организация дежурств по графику сотрудников следственных подразделений, уголовного розыска и экспертно-криминалистической службы при дежурных частях органов внутренних дел; в) организация сменной работы следователей, оперативных работников и сотрудников экспертно-криминалистических подразделений.

Такая организационная форма в начальный период работы, направленной на обнаружение следов преступления, оправдывает себя.

Однако эта следственно-оперативная группа предназначена для выезда на все случаи сообщений (заявлений) о преступлениях, которые будут совершены в течение суток. А сколько преступлений совершается на территории, обслуживаемой следственно-оперативной группой? Как правило, не одно, а нередко случается и так, что одновременно или близко по времени совершается несколько преступлений, требующих прибытия на место происшествия следственно-оперативной группы. И как же тогда будут выполнены требования непрерывности производства следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, когда даже осмотр места происшествия проводится в ускоренном режиме.

Естественно, при всех благоприятных условиях следственно-оперативная группа в необходимом составе высококвалифицированных участников с достаточным технико-криминалистическим оснащением выполнит возможные действия по одному заявлению и приступит к выполнению своей работы по другому (другим) заявлениям.

Все наработанное дежурной следственно-оперативной группой за сутки при сдаче дежурства передается руководителю, который распределяет материал соответствующим должностным лицам, и те будут работать по этим материалам.

Так фактически складывается механизм работы следователя (дознателя) и движение материалов дела в обычные рабочие дни следователей, оперативно-розыскных сотрудников и др. должностных лиц правоохранительных органов.

В худших условиях оказываются «наработанные материалы» в выходные и праздничные дни. Непосредственно к исполнителям названные материалы о совершенных преступлениях попадают, как правило, через день-два или после

установленных праздничных дней. Следовательно, тем самым не создаются благоприятные условия для реализации требования уголовно-процессуального закона о необходимости быстрого и полного раскрытия преступления. Такая организация расследования предвещает недостатки в использовании возможностей и оперативно-розыскной деятельности подразделений органов внутренних дел.

В этих случаях естественно появляются тактические ошибки, выражающиеся в том, что не проводятся процессуальные, а равно и оперативно-розыскные действия, необходимость которых обусловлена содержанием сложившейся следственной ситуации. Не допрашиваются (не опрашиваются) лица, чьи показания важны для проверки заявления (сообщения) и расследования, не проводятся другие следственные действия, требующие незамедлительности в их осуществлении, от результатов которых зависит производство других следственных действий первоначального этапа расследования уголовного дела.

Исходя из изложенного, мы полагаем возможным изменить существующий организационный порядок работы следственно-оперативных групп, сократив время с момента совершения преступления, принятия решений по существу материалов дела, исполнителем, создав непрерывность механизма следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. С этой целью, помимо существующей дежурной следственно-оперативной группы, должны назначаться следователь и оперативный работник, которые на вызова по заявлениям не будут выезжать, в дневное рабочее время заниматься своими текущими делами, а после приезда следственно-оперативной группы с места происшествия сразу же будут принимать к своему производству материалы, наработанные следственно-оперативной группой, и проводить по ним требуемые следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия. В вечернее и ночное время они тоже могут заниматься текущими делами, переключаясь сразу же на привезенные им материалы выезда на место происшествия. Именно в этих случаях будут создаваться благоприятные условия для быстрой и целенаправленной деятельности по раскрытию преступления и работа по расследованию преступлений будет вестись действительно по горячим следам.

Эффективность и целесообразность нашего предложения можно апробировать в нескольких подразделениях право-



охранительных органов, расположенных на смежных обслуживаемых территориях, а при получении положительных ре-

зультатов, которые, по нашему мнению, должны быть — распространить на другие органы и территории.

References

1. Belkin, R. S. Kurs sovetskoj kriminalistiki / R. S. Belkin. — T. III. Kriminalisticheskie sredstva, priemy i rekomendatsii. [Course of the Soviet Forensic Science. Volume 3. Forensic Means, Procedures, and Recommendations] — Moscow, 1979.
2. In the period of 10 months of 2014 over 60 000 violations of law committed by the members of bodies of internal affairs has been detected by public prosecutors // *Prokuratura Chelyabinskoi oblasti : ofitsial'nyi sait*. — URL: <http://www.chelproc.ru/news/> as of 14.11.2014
3. Lavrov, V. P. Kriminalistika : uchebnik dlya studentov vuzov [Forensic Science: Reference Book for Students of Higher Educational Institutions]/ V. P. Lavrov ; pod red. A. F. Volynskogo, V. P. Lavrova. — 2^d edition, revised and enlarged. — Moscow : YuNITI-DANA Publ.: Zakon i pravo Publ., 2008.
4. Lavrov, V. P. Rassledovanie prestuplenii po goryachim sledam [Field Investigation]/ V. P. Lavrov. — Moscow, 1989.
5. Khaziev, Sh. I. Tekhniko-kriminalisticheskie metody ustanovleniya priznakov neizvestnogo prestupnika po ego sledam [Technical and Forensic Methods of the Establishment of Features of and Unknown Criminal in his Footsteps]/ Sh. I. Khaziev. — Moscow, 1986.

ПИНДИУР Иван Иванович, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики, Южно-Уральский государственный университет, кандидат юридических наук, доцент. 454080, Челябинск, ул. Коммуны, 149. E-mail: pinivan@mail.ru

PINDIUR Ivan Ivanovich, associate professor of the Department of Criminal Proceedings and Forensic Science of South Ural State University, Cand. Sc. Law, associate professor. 149, Kommuny Str., Chelyabinsk, 454080. E-mail: pinivan@mail.ru

ЯСТРЕБОВА Татьяна Ивановна, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики, Южно-Уральский государственный университет, кандидат юридических наук, доцент. 454080, Челябинск, ул. Коммуны, 149. E-mail: jativ@mail.ru

YASTREBOVA Tatiana Ivanovna, associate professor of the Department of Criminal Proceedings and Forensic Science of South Ural State University, Cand. Sc. Law, associate professor. 149, Kommuny Str., Chelyabinsk, 454080. E-mail: jativ@mail.ru

For citation: **I. I. Pindiur, T. I. Yastrebova**. The Angle of Organization of Investigation Equals Reflection of Its Results

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 153—156.



А. Д. Прошляков, М. В. Мерзлякова

ПРОБЛЕМЫ ОБЖАЛОВАНИЯ ЗАОЧНЫХ ПРИГОВОРОВ

A. D. Proshlyakov, M. V. Merzlyakova

PROBLEMS OF THE APPEAL FROM 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 апелляционному обжалованию. 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. It is noted that provisions of the Criminal Procedural Code of the Russian Federation on the unconditional cancellation of the judgements by default upon the petition of the convicted or his defender under cassational procedure are often treated as interfering the appeal. Groundless implementation of part 7 of the article 247 of the Criminal Procedural Code of the Russian Federation for cancellation of the sentence decided in conditions of non-notification of the convict on the place and time of court session restricts the right for consideration of his/her case according to special procedure or by the court of jury. It is offered to make amendments to procedure of revision of the judgements by default having provided the convicted the choice: to exercise either the right for revision of a sentence or the right to submit the application for cancellation of a judgment by default at his/her own discretion during legally established reasonable terms having provided for permission of such petition according to the procedure of the pursued purposes.

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 разбирательство по уголовным делам о пре-

ступлениях 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) [4, с. 7]. Естественно, любое из судебных решений, постановленное 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 главой 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 главой 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» [5]. Прежнее надзорное производство полностью вытеснено кассационно-надзорными производствами, установленными главами 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 изменения по «забычивости», ведь положения об отмене заочных приговоров, содержащиеся в прежней главе 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 заключить, что никаких препятствий к обжа-

нию 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. Положения 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 прекращению [1]. 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 кассацию [2]. 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 лишена здравого смысла и от нее стоит отказаться.

Во-первых, суды апелляционной инстанции, фактически отказывая в пересмотре заочных приговоров, вынуждают осужденных обжаловать судебные ре-

шения 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 неспособленность и громоздкость механизма кассационного и надзорного производств для отмены заочных решений вследствие явки осужденного [3]. 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 устанавливается 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 [8], 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, поставленных 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 увеличива-



ется, 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 [4, 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 РФ [6; 7], хотя и были совершены нарушения процессуального характера. Не вполне ясно, для чего это делают суды, а между тем последствия для дальнейшего судебного 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 главами 35—39 УПК РФ, который исключает возможность применения главы 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 процедуры 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 (глава 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.

References

1. Appeal ruling of judicial division for criminal cases of Moscow city court as of 22.04.2014 on the case No. 22-2110/2014 GKD. — URL: <http://www.mosoblsud.ru/> (date of access 13.02.2015 g.)
2. Appeal ruling of judicial division for criminal cases of Moscow city court as of 23.07.2014 on the case No. 10-9362/14. — URL: <http://www.mos-gorsud.ru/> (date of access 13.02.2015)
3. Dikarev, I. Otmena zaochnogo sudebnogo resheniya v ugovnom protsesse [Reversal of Judgement by Default in Criminal Proceedings]/ I. Dikarev // *Ugolovnoe pravo*. — 2010. — No. 4. — p. 90—93.
4. Kazakov, A. A. Zaochnoe sudebnoe razbiratel'stvo ugovnykh del : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Trial in Absentia in Criminal Proceedings]/ A. A. Kazakov. — Ekaterinburg, 2009.
5. On amendments in Criminal and Procedural Code of the Russian Federation and invalidation of certain statutory acts (or provisions of statutory acts) of the Russian Federation: Federal Law as of 29.12.2010 No. 433-FZ // *Rossiiskaya gazeta*. — 2010. — December 31.
6. Decision of the Presidium of Novosibirsk regional court as of 06.06.2014 No. 44u-104-2014 // *SPS «Konsul'tantPlyus»*. (In Russ.)
7. Decision of the Presidium of Sverdlovsk regional court as of March 04, 2009, case No. 44-U-78/2009 // *SPS «Konsul'tantPlyus»*. (In Russ.)
8. Sementsov, V. A. Zaochnoe rassmotrenie ugovnykh del [Trial in Absentia in Criminal Proceedings]/ V. A. Sementsov, S. V. Rudakova // *Obshchestvo i pravo*. — 2010. — No. 2. — p. 176—179.

ПРОШЛЯКОВ Алексей Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса, Уральский государственный юридический университет. 620137, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: up@usla.ru

PROSHLYAKOV Aleksey Dmitrievich, PhD Law, Professor of the Department of Criminal Proceedings, Urals State University of Law, 21, Komsomolskaya Str., Yekaterinburg, Russian Federation. 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, Cand. Sc. Law, Associate Professor of the Department of Criminal Proceedings, Urals State University of Law, 21, Komsomolskaya Str., Yekaterinburg, Russian Federation. E-mail: up@usla.ru

For citation: **A. D. Proshlyakov, M. V. Merzlyakova**. Problems of the Appeal from Judgments by Default

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 157—161.



К. С. Рыжков

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ИНТЕРЕСА ТРЕТЬИХ ЛИЦ, НЕ ЗАЯВЛЯЮЩИХ САМОСТОЯТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДМЕТА СПОРА, В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

K. S. Ryzhkov

DEFINITION OF THE INTEREST OF THIRD PARTIES NOT CLAIMING THEIR OWN INDEPENDENT RIGHTS REGARDING THE SUBJECT MATTER OF THE DISPUTE IN CIVIL PROCEEDINGS

В статье рассматривается определение интереса третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, в гражданском процессе. Отмечается, что в доктрине гражданского процессуального права отсутствует единство по вопросу содержания указанного интереса. Автор приходит к выводу о том, что интерес третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования, может быть различным по своему содержанию. Третье лицо без самостоятельных требований участвует в деле, если постановление суда может повлиять на его имущественные права и обязанности в отношении одной из сторон, а также в случаях, когда законом на него возложена обязанность по защите публичных интересов.

Ключевые слова: третье лицо, не заявляющее самостоятельные требования, частный интерес, публичный интерес.

The article defines the interest of a third party not claiming their own independent rights regarding the subject matter of the dispute in civil proceedings. It is noted that the doctrine of civil procedural law has no unity on the issue of the content of this interest. The author concludes that the interest of a third party not claiming their own independent rights may be different in content. The third party without independent claims is involved in the case if the decision of the court may affect his property rights and obligations in respect of one of the parties, as well as in cases where the third party is charged with the duty to protect the public interest by the law.

Keywords: third party not claiming their own independent rights, private interest, public interest.

Согласно ч. 1 ст. 43 ГПК РФ третьи лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, участвуют в гражданском процессе в связи с возможным влиянием судебного постановления, которое будет принято по делу, на их права или обязанности по отношению к одной из сторон. То есть участие в деле третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования, связывается процессуальным законодательством с предполагаемым наличием у них охраняемого законом интереса. Содержание данного интереса в законе не раскрывается, что вызывает необходимость такого раскрытия, так как это влияет на принятие

судом определения о допуске такого третьего лица к участию в деле.

В науке гражданского процессуального права существует несколько подходов к определению интереса третьих лиц без самостоятельных требований. Первый подход предполагает наличие у них исключительно процессуального интереса. По мнению А. Х. Гольмстена, юридический интерес третьего лица состоит в том, чтобы дело было решено в пользу стороны, к которой третье лицо присоединяется [4, с. 96], то есть он является процессуальным. М. А. Викинг также видел юридический интерес третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требо-

вания, как процессуальный [3, с. 129]. А. А. Лукьянцев считает, что интерес третьих лиц к делу носит процессуальный характер, состоящий в стремлении получить от суда решение, благоприятное для истца или ответчика, на стороне которого они выступают [10, с. 72].

Безусловно, интерес третьего лица без самостоятельных требований имеет процессуальную составляющую, состоящую в стремлении достичь наиболее благоприятного для него постановления по делу. Однако интерес третьего лица может включать в себя также и материально-правовую составляющую, на что указывают сторонники второго подхода к его определению. С. Моисеев по этому поводу отмечает, что у третьего лица существует материальная заинтересованность, которая объясняется наличием материальных правоотношений между ним и одной из сторон [11, с. 19]. Однако указанный подход к определению интереса третьего лица также является спорным по следующим причинам.

Материально-правовой интерес лиц, участвующих в гражданском процессе, основан на том, что судебным постановлением могут быть затронуты их права и законные интересы, предусмотренные в нормах материальных отраслей права. Однако в отношении третьих лиц без самостоятельных требований данное правило соблюдается не всегда. Как утверждает В. Н. Гапеев, такие третьи лица не всегда имеют материально-правовую связь с одной из сторон [3, с. 103]. С ним соглашается Н. С. Бочарова, которая отмечает, что отдельные материальные правоотношения предполагают участие третьих лиц без самостоятельных требований, права и обязанности которых данными правоотношениями не затрагиваются [1, с. 64]. Таким образом, не все третьи лица без самостоятельных требований имеют в процессе материально-правовую заинтересованность.

Существует также третий подход к определению интереса третьего лица без самостоятельных требований. Он предполагает наличие у них юридического (правового) интереса.

Как отмечает В. А. Черкашин, под юридическим интересом к делу необходимо понимать основанный на законе ожидаемый правовой результат, который должен наступить для заинтересованного лица в связи с рассмотрением и разрешением конкретного дела [5, с. 68]. Полагаем, что такой результат может включать в себя как материально-правовой аспект (влияние судебного постановления на материальные права), так и процессуально-правовой

аспект (принятие судом постановления в пользу той или иной стороны).

По мнению А. Ф. Клейнмана, юридический интерес третьего лица измеряется влиянием решения по делу на его положение или возможностью предъявления и защиты притязаний [9, с. 36]. Полагаем, что такое определение интереса третьего лица в целом отражает его сущность, однако не раскрывает его внутреннюю структуру.

В науке гражданского процессуального права предпринимались попытки раскрыть понятие юридического интереса. По мнению Р. Е. Гукасяна, юридический интерес субъектов гражданского процесса подразделяется на материально-правовой и служебный (общественный) интерес, при котором решение по делу не отражается на правах и обязанностях его носителя [6, с. 46—47] (при этом процессуальный интерес Р. Е. Гукасян не выделял). Основанием для предложенного Р. Е. Гукасян разделения юридического интереса является возможность постановления по делу влиять на права и обязанности субъектов процесса. Если лицо имеет материально-правовой интерес, то постановление по делу затрагивает его собственные права и обязанности. Если же лицо участвует в процессе в силу указания в законе, и при этом его собственные права и обязанности судебным постановлением не затрагиваются, то оно имеет служебный (общественный) интерес. Исходя из вышесказанного, следует установить, могут ли третьи лица без самостоятельных требований иметь интерес перечисленных видов (материально-правовой и служебный).

В науке гражданского процессуального права участие третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования, связывается, как правило, с защитой материально-правового интереса. Г. Л. Осокина по этому поводу отмечает, что третье лицо без самостоятельных требований и соответствующая сторона процесса предполагаются спорными субъектами материального правоотношения, примыкающего к основному правоотношению [13, с. 193].

Полагаем, что корректнее в данном случае говорить не о материально-правовом интересе, а об имущественном, так как защита чужого интереса также обусловлена нормами материального права.

Третьи лица без самостоятельных требований, имеющие в процессе имущественный интерес, участвуют в нем с целью обеспечения наиболее благоприятных условий для защиты и реализации своих имущественных прав в будущем.





Указанная цель достигается в результате принятия судом постановления, которое соответствует одному из следующих признаков:

1) судебное постановление создает для такого третьего лица более благоприятное положение в новом процессе, где третье лицо будет участвовать в качестве стороны;

2) судебное постановление исключает возникновение нового процесса с участием третьего лица в качестве стороны.

На основании изложенного полагаем, что одним из видов юридического интереса третьих лиц без самостоятельных требований является имущественный интерес, который следует определить как интерес, связанный с возможностью возникновения у третьего лица имущественных прав и обязанностей в отношении одной из сторон, которые будут предметом рассмотрения в другом (последующем) процессе, либо направленный на невозникновение такого процесса.

Однако не во всех случаях участие третьих лиц без самостоятельных требований связано с защитой имущественного интереса. На данный факт обращал внимание М. А. Гурвич, утверждавший, что термин «третье лицо» применяется не только к организациям, имеющим интерес гражданско-правового характера, но и к таким, интерес которых связан с функционированием в области управления [7, с. 63]. Полагаем, что лица, защищающие интересы неопределенного круга лиц в силу указаний на то в законе, защищают публичный интерес. Исходя из вышесказанного, следует установить содержание понятия «публичный интерес» применительно к третьим лицам, не защищающим самостоятельные требования относительно предмета спора.

Традиционно в юридической науке публичный интерес понимается как интерес общественный. Так, Т. А. Гусева и Ю. Н. Игнатова определяют публичный интерес как интересы общества, признанные государством и урегулированные правом [8, с. 57]. Публичный интерес представляет собой совокупность интересов отдельных лиц, которые в своем единстве обретают новое качественное содержание. Как отмечает Е. В. Токарева, публичный интерес представляет собой «некий щит, под защиту которого попадают особо нуждающиеся частные интересы», при этом «предметом публичного интереса выступает общее благо» [16, с. 8–9].

На основании приведенных определений понятия «публичный интерес» можно выделить его основной признак:

он не принадлежит определенному лицу. Следовательно, публичный интерес — это общественный интерес, принадлежащий неопределенному кругу лиц.

Определение интереса неопределенного круга лиц как интереса публичного преобладает в доктрине гражданского процессуального права. В. В. Ярков отмечает, что защита неопределенного круга лиц в российском законодательстве предполагает защиту только публичного интереса [17, с. 34]. Т. Н. Нешатаева отмечает, что интерес неопределенного круга лиц является публичным интересом. На основании изложенного полагаем, что публичный интерес — это всегда интерес неопределенного круга лиц, то есть общества [12, с. 4].

Как замечает Т. В. Сахнова, публичный интерес может быть самостоятельным объектом защиты в суде [15]. Лица, защищающие его в гражданском процессе, имеют собственный интерес, основанный на нормах материального права, но не предполагающий материально-правовой заинтересованности.

В качестве примера участия третьего лица без самостоятельных требований, защищающего публичный интерес, следует привести решение Раменского городского суда Московской области по делу № 2-412/11.

Л. В. Н. и Ф. А. С. обратились с иском к администрации городского поселения о признании отказа в приватизации жилого помещения недействительным и о признании за ними права собственности на доли в указанном помещении в порядке приватизации.

В качестве третьего лица без самостоятельных требований к участию в деле было привлечено Управление Росреестра по Московской области, которое не возражало относительно заявленных требований истцами [14].

Поскольку по результатам рассмотрения дела не затрагиваются ни имущественные права Управления Росреестра по Московской области, ни имущественные права Российской Федерации, его участие в деле связано с защитой публичных интересов.

Подводя итог вышесказанному, отмечаем, что интерес третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора в гражданском процессе, может быть различным по своему содержанию. В доктрине он определяется как имущественный интерес, тогда как на практике распространены случаи участия третьих лиц в защиту публичных интересов. Следовательно, понятие «интерес третьего лица, не за-

являющего самостоятельные требования относительно предмета спора» охваты-

вает различные по своему содержанию виды интереса.

References

1. Bocharova, N. S. Instituty interventio accessoria i quasi interventio v sovremennom protsessual'nom prave [Institutes of Interventio Accessoria and Quasi Interventio in Modern Procedural Law] / N. S. Bocharova // *Vestnik Moskovskogo universiteta. — Seriya 11. Pravo.* — 2013. — No. 4. — p. 48—71.
2. Vikut, M. A. Uchastie tret'ikh lits v sovetskom grazhdanskom protsesse : dis. ... kand. yurid. nauk [Participation of Third Parties in Soviet Civil Proceedings: Thesis of Cand. Sc. Law] / M. A. Vikut. — Saratov, 1953.
3. Gapeev, V. N. Tret'i litsa bez samostoyatel'nykh trebovaniy i ikh uchastie v grazhdanskom protsesse [Third Parties without Independent Demands and their Participation in Civil Proceedings] / V. N. Gapeev, M. V. Dzhanikyan // *Realizatsiya protsessual'nykh norm organami grazhdanskoi yurisdiktsii.* — Sverdlovsk, 1988.
4. Gol'msten, A. Kh. Uchebnik russkogo grazhdanskogo sudoproizvodstva [Course Book of the Russian Civil Proceedings] / A. Kh. Gol'msten. — St. Petersburg: V. S. Balashev Publ., 1907.
5. Grazhdanskii protsess v voprosakh i otvetakh : ucheb. posobie [Civil Proceedings in Questions and Answers: Reference Book] / A. A. Vlasov. — Moscow: Prospekt Publ., 2004.
6. Gukasyan R. E. Problema interesa v sovetskom grazhdanskom protsessual'nom prave [Problem of the Interest in Soviet Civil Procedural Law] / R. E. Gukasyan. — Saratov: Privolzh. kn. izd-vo Publ., 1970.
7. Gurvich, M. A. Lektsii po sovetskomu grazhdanskomu protsessu [Lectures on Soviet Civil Proceedings] / M. A. Gurvich. — Moscow: VYuZi Publ., 1950.
8. Guseva, T. A. Rol' prokurora v zashchite publichnykh interesov [Role of the Public Prosecutor in Protection of Public Interests] / T. A. Guseva, Yu. N. Ignatova // *Zakonodatel'stvo i ekonomika.* — 2013. — No. 6.
9. Kleinman A. F. Izbrannye trudy [Selected Works] / A. F. Kleinman. — Krasnodar: Sovet. Kuban Publ., 2008.
10. Luk'yantsev, A. A. Problema uchastiya tret'ikh lits v arbitrazhnom protsesse : dis. ... kand. yurid. nauk [Problem of Participation of Third Parties in Arbitration Proceedings: Thesis of Cand. Sc. Law] / A. A. Luk'yantsev. — Rostov on Don, 1973.
11. Moiseev, S. V. O prave isttsa privlekat' tret'ikh lits [On Pretendent's Right for Third Party Proceeding] / S. V. Moiseev // *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess.* — 2007. — No. 8. — p. 19—21.
12. Neshataeva, T. N. O prave tret'ikh lits na osparivanie resheniya treteiskogo suda po motivu otsutstviya yurisdiktsii [On the Right of Third Parties for Recourse against Decision of the Private Arbitration Court on Grounds of the Lack of Jurisdiction] / T. N. Neshataeva // *Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo suda Rossiiskoi Federatsii.* — 2007. — No. 9 (178). — p. 4—19.
13. Osokina, G. L. Grazhdanskii protsess. Obshchaya chast' [Civil Proceedings. General Part] / G. L. Osokina. — Moscow: Yurist Publ., 2004.
14. Decision of Ramensky city court of Moscow region on the case No. 2-412/11 [Document has not been published]. — URL: <http://sudebnyeresheniya.rf/bsr/case/216019>.
15. Sakhnova T. V. O predelakh proverki sudebnykh postanovlenii v grazhdanskom protsesse Rossii [On the Limits of Examination of Judicial Decisions in Civil Proceedings in Russia] / T. V. Sakhnova // *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess.* — 2014. — No. 3, 4. — SPS «Konsul'tantPlyus».
16. Tokareva, E. V. Zashchita prokurorom publichnogo interesa v grazhdanskom protsesse : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Protection of Public Interests by the Public Prosecutor in Civil Proceedings: Synopsis of Thesis of Cand. Sc. Law] / E. V. Tokareva. — St. Petersburg. — 2011.
17. Yarkov, V. V. Novye formy iskovoi zashchity v grazhdanskom protsesse (gruppovye i kosvennye iski) [New Forms of Actional Protection in Civil Proceedings (Group and Collateral Actions)] / V. V. Yarkov // *Gosudarstvo i pravo.* — 1999. — No. 9. — p. 32—40.

РЫЖКОВ Константин Сергеевич, аспирант кафедры гражданского права и процесса Института права, Челябинский государственный университет. 454001, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, д. 129. E-mail: knrz2006@yandex.ru.

RYZHKOV Kostantin Sergeevich, PhD student of the Department of Civil Law and Proceedings of the Institute of Law of Federal State Budgetary Institution of Higher Professional Education 'Chelyabinsk State University'. 129, Bratiev Kashirinykh Str., Chelyabinsk, 454001, Russia. Federal State Budgetary Institution of Higher Professional Education 'Chelyabinsk State University', Institute of Law, Department of Civil Law and Proceedings. E-mail: knrz2006@yandex.ru.

For citation: **K. S. Ryzhkov**. Definition of the Interest of Third Parties Not Claiming Their Own Independent Rights Regarding the Subject Matter of the Dispute in Civil Proceedings *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 2(50).2015. pp. 162—165.



И. А. Тарасов

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ТОРГОВЛИ НЕДВИЖИМОСТЬЮ

I. A. Tarasov

CRIMINALISTIC CHARACTERISTICS AND CERTAIN FEATURES OF METHODS OF INVESTIGATION OF ECONOMIC CRIMES IN TRADE IN REAL ESTATE

В данной статье исследуется понятие криминалистической характеристики преступлений, отмечается ее значение для теории и практики расследования в настоящее время. Рассматриваются отдельные особенности методики расследования экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью. Указываются особенности, на которые стоит обратить внимания во время следственных действий при расследовании данной группы преступлений, такие как элементы, обстановка совершения преступления, отношения, складывающиеся между людьми по поводу сделок с недвижимостью в том или ином регионе. Кроме того в статье рассматривается и раскрывается специфика криминалистической характеристики экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью, и в особенности ее структура.

Ключевые слова: криминалистика, криминалистическая характеристика, экономические преступления, мошенничество, методика расследования, следственные действия.

This article explores the concept of criminological characteristics of crime noting its importance for the theory and practice of the investigation in modern times. The author considers certain particular methods of investigation of economic crimes in trade in real estate. The article points out features worth paying attention at during the investigation in the investigation of this group of crimes, such as the elements of crime situation and relations developing between the people on real estate deals in a given region. Additionally, the article discusses and discloses specifics of forensic characteristics of economic crime in real estate and its structure in particular.

Keywords: forensic science, forensic characteristics, economic crime, fraud, methods of investigation, investigative actions.

Несмотря на то что идет постоянная работа над улучшением криминалистических методик расследования отдельных видов преступлений, следственная практика требует дальнейшего проведения этой работы, несмотря на достигаемые позитивные результаты. Обусловлено это стремлением к лучшему. Ведь, как известно, лучшее — враг хорошего. Такое стремление — это постоянный дви-

гатель, заставляющий искать и находить новые источники, механизмы и средства по оптимизации конкретных частных методик расследования преступлений. В связи с этим, в отношении частных методик расследования преступлений справедливо то, что «потребность практики лежит в основе ее появления и дальнейшего совершенствования» [4, с. 5]. А требовательность практики к качеству



частных методик со временем только возрастает. Одним из средств оптимизации, потенциал которого, как представляется, еще до конца не исчерпан, является криминалистическая характеристика.

Особенно актуален ее потенциал при расследовании экономических преступлений, совершенных в сфере торговли недвижимостью. Этот потенциал состоит в том, что она является теоретической конструкцией, позволяющей уже на начальных этапах расследования при минимуме информации правильно определить логику расследования. То есть, данная теоретическая конструкция представляет собой средство, которое можно и нужно использовать для расследования, и которое способно обеспечить достижение успеха. Данный эффект достигается благодаря тому, что использование при расследовании криминалистической характеристики обеспечивает адекватность такого расследования совершенному преступлению. Ведь вполне очевидна связь, которая всегда существует между совершенным преступлением и его расследованием. Она состоит уже хотя бы в том, что само проведение расследования возможно лишь потому, что было совершено преступление, то есть налицо наличие причинно-следственной связи. В связи с этим вполне очевидно, что ограничиваться лишь констатацией такой связи для достижения успеха в расследовании недостаточно, необходимо, чтобы расследование было адекватно совершенному преступлению, что предполагает учет всех особенностей названного преступления. Для того чтобы расследование было эффективным, необходимо не просто принимать во внимание его причинно-следственную связь с совершенным преступлением, а учитывать при расследовании все особенности конкретного преступления, что предполагает установление связей между элементами уже совершенного преступления и конкретными действиями, составляющими процесс расследования этого преступления. Установление подобной связи обозначает адекватность проводимого расследования совершенному преступлению.

Однако особенностью криминалистической характеристики экономических преступлений, совершенных в сфере торговли недвижимостью, является то, что такой ее элемент, как обстановка совершения преступления, составляют, в частности, отношения, складывающиеся между людьми по поводу сделок с недвижимостью в том или ином регионе. Причем эти особенности могут вовсе и не предполагать их

противоправности и даже не намекать на это. Более того, эти особенности часто нельзя даже рассматривать как дефект в складывающихся отношениях. То есть, в них может не быть и намека на предосудительность. Лицо, совершающее экономическое преступление в сфере торговли недвижимостью, всегда стремится максимально использовать эти отношения — сделки с недвижимостью, совершенные в соответствии с действующим законодательством. Оно планирует преступление всегда по подобию таких сделок, с учетом их особенностей, в том числе и особенностей регионального характера. Это делается им для того, чтобы, во-первых, скрыть преступление и, во-вторых, для того, чтобы извлечь максимальную для себя выгоду. Ведь совершение преступления, внешне схожего с незапрещенной законом сделкой, не привлекает к себе внимание, а потому имеются все основания полагать, что оно не будет выявлено правоохранительными органами. Кроме того, если преступление внешне схоже со сделкой не запрещенной законом, то имеется возможность привлечения значительного числа лиц для незаконного изъятия у них денежных и иных средств, которые они добровольно отдают, полагая, что вступили во вполне законную сделку. То есть придание видимости законности совершаемых действий позволяет злоумышленникам обмануть значительное число лиц, получив в результате этого значительный криминальный доход. Видимость законности совершаемых действий, которые по своей сути являются преступлением, «часто используются организованными преступными группировками, которые планируют достижение своих целей с помощью действий отдельных исполнителей, которые не знают, не догадываются и не могут догадываться о том, что выполняют работу, которая рассматривается организатором... как необходимый этап в достижении преступного результата» [2, с. 15].

Названная особенность криминалистической характеристики экономических преступлений, совершенных в сфере сделок с недвижимостью, позволяет говорить о наличии взаимосвязи не только между совершенным преступлением и его расследованием, но и о взаимосвязи и взаимозависимости между преступлением и особенностями совершения сделок с недвижимостью в определенных регионах или даже проще — в отдельных случаях. В связи с этим расследование названного вида преступлений должно охватывать не только действия по установлению события конкретного престу-





пления, но и особенности совершаемых сделок с недвижимостью. В этом случае будет обеспечена полнота и всесторонность, что позволит установить истину по конкретному уголовному делу. Ведь будут установлены значимые факторы, повлиявшие на выбор способа и механизма совершения конкретного экономического преступления, совершенного в сфере сделок с недвижимостью.

Однако не только в названной особенности состоит специфика криминалистической характеристики экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью. Она состоит также и в особенностях ее структуры. Так, для криминалистических характеристик большинства видов преступлений характерно то, что их структура не является иерархической, то есть в ней нельзя выделить более и менее значимые элементы или выявить между ними взаимозависимости, где отдельные из них занимают главенствующее положение, а отдельные — подчиненное. Для криминалистических характеристик свойственно то, что все элементы являются одинаково значимыми, но при этом все они имеют между собой определенные связи, благодаря чему всегда можно, зная один элемент, вполне обоснованно охарактеризовать другой элемент, несмотря даже на то, что может и не быть достаточного объема информации об этом элементе. Для криминалистической характеристики экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью все это также справедливо. Однако имеются некоторые особенности во взаимосвязи составляющих эту криминалистическую характеристику элементов. Такие элементы, как способ совершения преступления и механизм совершения преступления, хотя и не могут быть отнесены к категории наиболее значимых элементов, но все же именно в них фокусируется основная масса особенностей рассматриваемого вида преступлений, включая и те из них, которые присущи другим элементам. К примеру, выбор способа и механизма совершения преступлений названного вида во многом обусловлен спецификой совершаемых сделок с недвижимостью, то есть обстановкой, в которой совершаются эти преступления. Более того, обстановка в данном случае во многом изучается для того, чтобы как можно полнее воссоздать способ, которым было совершено конкретное преступление, поскольку особенности совершения конкретных сделок с недвижимостью неизбежно отображаются именно на способе совершения преступления.

Технологическая сторона совершения сделок с недвижимостью отображается на механизме совершения рассматриваемых преступлений. Тем самым и в этом элементе криминалистической характеристики отображаются особенности выполнения названных сделок. То есть, и механизм совершения преступления в рассматриваемом случае также фокусирует в себе другие элементы, в частности, особенности обстановки совершения преступления.

Наличие названных взаимосвязей способно помочь следователю в преодолении информационного дефицита на начальной стадии расследования экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью. Тем более что «решение данной, стоящей перед следствием задачи зависит от правильной оценки ситуации, которая складывается на момент начала расследования и которую можно назвать ситуацией информационной неопределенности» [1, с. 4]. А правильная оценка конкретной ситуации зависит также и от умелого использования следователем криминалистической характеристики рассматриваемого вида преступлений.

В способе и механизме совершения экономических преступлений, связанных с совершением сделок с недвижимостью, отображается также и другой элемент криминалистической характеристики — личность лица, виновного в совершении этого преступления. Здесь усматривается теснейшая связь между этими элементами. В частности, зная способ и механизм совершения конкретного экономического преступления, связанного с совершением сделки с недвижимостью, можно вполне уверенно и достаточно полно охарактеризовать личность лица, совершившего это преступление. Так, на особенности лица, виновного в совершении названного преступления, указывает уже само совершенное это преступление. Это лицо, имеющее достаточно высокий уровень интеллекта, способное достаточно глубоко проанализировать конкретную ситуацию и сделать из этого практические выводы, состоящие в том, как извлечь для себя выгоду. Причем такой интеллект характеризуется цепкостью, предполагающей способность лица увидеть определенные мелочи, которые в последующем можно обратить в свою пользу. Кроме того, совершение данного преступления предполагает также наличие определенных знаний у лица, совершающего рассматриваемое преступление. Чаще всего это не поверхностные, а достаточ-

но основательные знания, позволяющие использовать определенную ситуацию, а также специфику совершения сделок с недвижимостью в собственных интересах. В отдельных случаях помимо знаний от лица, совершающего названное преступление, требуется еще и наличие определенных навыков в совершении сделок с недвижимостью. Вывод об этом вполне закономерен, и следовательно делает его сразу же после того, как ему становится известно, что за преступление совершено. Интеллект преступника, совершающего названные преступления, настолько велик, что часто расследование становится поединком между ним и следователем. Причем, как справедливо отмечается, «поединок этот имеет определенное своеобразие, состоящее в том, что противостоят два интеллекта, один из которых изначально имеет некоторое преимущество в позиции» [3, с. 8]. Надо заметить, что такое преимущество имеет преступник, поскольку еще при планировании преступления он давал оценку не только ситуации, в которой совершил преступление, но и той ситуации, которая могла возникнуть уже после совершения этого преступления.

Однако следует отметить, что когда речь заходит о способе совершения экономических преступлений при совершении сделок с недвижимостью, то под этим подразумевается значительное множество разнообразных способов, отличающихся друг от друга определенными нюансами, которые обеспечивают более надежное для преступника достижение ожидаемого им результата. Причем, эти нюансы обыкновенно максимально учитывают наиболее существенные особенности обстановки, в которой совершается преступление. А с учетом того, что обстановка каждого конкретного преступления всегда индивидуальна, поскольку является часто результатом действия не только закономерных, но и случайных факторов, то и способы, которые ее учитывают, также многообразны. Какой из этого множества способов выберет преступник, зависит во многом от его интеллекта и иных личностных особенностей. В связи с этим особенности способа совершения названных преступлений указывают на особенности личности лица, использовавшего этот способ при совершении преступления. Так, благодаря этой особенности можно установить наличие у конкретного преступника навыков работы по совершению сделок с недвижимостью. Такая информация позволяет определить круг лиц, в котором следует вести поиск

виновника совершенного экономического преступления. Кроме того, такая взаимосвязь также позволяет сделать вывод о том, действительно ли лицо, выдающее себя за организатора и исполнителя конкретного преступления, на самом деле является таковым. Ведь часто случается так, что виновное лицо изначально назначается действительным организатором преступной деятельности с тем, чтобы остаться недостижимым для правосудия. Помимо этого, немало информации может дать способ и об отдельных чертах характера виновного лица. В частности, для выбора отдельных способов совершения конкретного преступления от виновного лица требуется такая черта характера, как склонность к риску.

С учетом того, что механизм совершения преступления — это технологическая сторона, состоящая в последовательности отдельных действий и операций, то вполне очевидно, что в том случае, если экономическое преступление предполагает многоэтапность, это с очевидностью указывает на достаточно высокий интеллект лица, которое организовало такое преступление. Правда, при этом иногда встречаются случаи, когда в видимой простоте механизма также проявляется незаурядный интеллект. То есть очевидна связь, существующая между механизмом совершения экономического преступления в сфере сделок с недвижимостью и особенностями личности лица, которое совершает такое преступление.

К особенностям криминалистической характеристики экономических преступлений в сфере совершения сделок с недвижимостью следует отнести также и особенности элементного состава. Так, общеизвестно то, что криминалистические характеристики различных видов преступлений имеют и различный элементный состав. К примеру, такой элемент криминалистической характеристики, как сведения о жертве преступления, характерен далеко не для всех преступлений. Для экономических преступлений, совершенных в сфере торговли недвижимостью, данный элемент присущ криминалистической характеристике. Однако следует при этом отметить, что если недвижимость получена преступным путем из собственности государства, то названный элемент далеко не всегда имеет существенное значение для расследования, а потому может рассматриваться как часть криминалистической характеристики таких преступлений. Это обусловлено тем, что установление наличия связи между способом совершения преступле-





ния и тем, что хищение было совершено в отношении имущества, находящегося в собственности государства, для расследования не слишком информативно, поскольку далеко не всегда объясняет выбор способа или особенности самого преступника. Хотя в отдельных случаях и связь между способом совершения преступления и таким потерпевшим как государство, бывает достаточно значимой для установления важных для расследования обстоятельств. В частности, она может указывать на проблемы отношений по поводу собственности, которые сложились в конкретном случае, в котором государство выступило в качестве одной из сторон.

Для криминалистической характеристики преступлений в сфере сделок с недвижимостью характерен следующий элементный состав:

- 1) обстановка совершения экономического преступления в сфере торговли недвижимостью;
- 2) способ совершения экономического преступления в сфере торговли недвижимостью;
- 3) механизм совершения экономического преступления в сфере торговли недвижимостью;
- 4) сведения о лице, виновном в совершении экономического преступления в сфере торговли недвижимостью;
- 5) сведения о жертве экономического преступления в сфере торговли недвижимостью.

Данный элементный состав индивидуализирует криминалистическую характеристику экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью, он определяет ее отличие от криминалистических характеристик иных видов преступлений. Можно даже говорить о том, что благодаря ему складывается особая конфигурация элементов, которая свойственна криминалистической характеристике именно рассматриваемого вида

преступлений. Знание такой структуры криминалистической характеристики позволяет следователю определить логику расследования конкретного экономического преступления в сфере торговли недвижимостью. При этом он может четко для себя определить задачи, разрешение которых требует первоочередности, и задачи, решение которых возможно лишь на определенном этапе при создании определенных условий. В соответствии с этим строится вся стратегия расследования экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью.

Значение криминалистической характеристики в расследовании экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью состоит в том, что она позволяет выявить такие особенности, которые можно использовать для достижения успеха в расследовании. Именно по этой причине «хорошая методика должна превращать эти особенности в своеобразную «ахиллесову пяту», зная которую можно было бы успешно расследовать соответствующие преступления» [5, с. 123].

Знание названных особенностей криминалистической характеристики преступления позволяет определить стратегию расследования экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью. При этом делает возможным выделить наиболее значимые действия, которые способны обеспечить получение наиболее существенной информации, которая способна повлиять на достижение успеха при расследовании названного вида преступлений. Исходя из этого, вполне очевидно, что криминалистическая характеристика — это достаточно эффективный инструмент оптимизации расследования экономических преступлений в сфере торговли недвижимостью, который должен более широко использоваться в практике следственной деятельности.

References

1. Podol'nyi, N. A. Znachenie razresheniya situatsii informatsionnoi neopredelenosti dlya rassledovaniya prestuplenii [Role of the Settlement of the Situation of Information Uncertainty for Crime Investigation] / N. A. Podol'nyi // *Rossiiskii sledovatel'*. — 2011. — No. 17.
2. Podol'nyi, N. A. Mekhanizm soversheniya moshennichestva na rynke tsennykh bumag [Mechanism of Committing a Fraud on a Stock Market] / N. A. Podol'nyi // *Rossiiskii sledovatel'*. — 2012. — No. 18.
3. Podol'nyi, N. A. Nekotorye osobennosti pervonachal'nogo etapa rassledovaniya moshennichestva na rynke tsennykh bumag [Certain Peculiarities of the Initial Stage of Investigating Frauds on Stock Markets] / N. A. Podol'nyi // *Rossiiskii sledovatel'*. — 2012. — No. 9.
4. Podol'nyi, N. A. Operezhayushchaya chastnaya metodika rassledovaniya prestuplenii [Advanced Private Method of Crime Investigation] / N. A. Podol'nyi // *Rossiiskii sledovatel'*. — 2011. — No. 14.

5. Podol'nyi, N. A. Otdel'nye problemy rassledovaniya prestuplenii, sovershennykh s primeneniem komp'yuternykh tekhnologii [Certain Problems of Investigation of Crimes Committed with the Use of Computer Technologies]/ N. A. Podol'nyi // *Biblioteka kriminalista. Nauchnyi zhurnal*. — 2013. — No. 5(10).

ТАРАСОВ Игорь Александрович, аспирант кафедры уголовного права, криминалистики и криминологии, Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева. 430005, Российская Федерация, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68. E-mail: igor.tarosov@mail.ru

TARASOV Igor Aleksandrovich, PhD student of the Department of Criminal Law, Forensic Science, and Criminal Science of N. P. Ogarev Mordovian State University. 68, Bolshevistskaya Str., Saransk, the Republic of Mordovia, 430005, Russian Federation. E-mail: igor.tarosov@mail.ru

For citation: **I. A. Tarasov**. Criminalistic characteristics and certain features of methods of investigation of economic crimes in trade in real estate
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 166—171.





УДК 343(09) + 343.21'/.7(470)(09)

О. В. Андрусенко

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В 1800–1820-е гг. ПО СИСТЕМАТИЗАЦИИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ

O. V. Andrusenko

ACTIVITIES OF LEGISLATIVE COMMISSIONS ON SYSTEMATIZATION OF CRIMINAL LEGISLATION OF RUSSIA IN 1800–1820'S

В статье проанализирована деятельность комиссий для составления законов в первой четверти XIX века в России, исследованы вопросы становления систематизации уголовного законодательства в данный период, сделан обзор причин неудач деятельности всех предшествующих комиссий для составления законов, влияние иностранного законодательства (в частности, французского и немецкого) на составление проекта Уголовного уложения 1813 г., проанализированы архивные материалы различных редакций Уголовного уложения 1813 г., показаны этапы создания проекта Уголовного уложения 1813 г. и роль русских ученых-правоведов под руководством М. М. Сперанского в данной деятельности.

Ключевые слова: проект Уголовного уложения 1813 г., систематизация, уголовное законодательство, законодательные комиссии, Г. Розенкампф, М. М. Сперанский, департамент Государственного Совета, Якоб, Свод законов уголовных 1832 г.

The article analyzes the work of commissions for drafting laws in the first quarter of the XIX century in Russia, studies the issues of formation of systematization of criminal law in a given period, overviews the reasons for the failure of all previous activities of commissions for drafting laws, as well as the influence of foreign law (in particular, French and German) on drafting the Criminal Code in 1813. The author analyzes the archive materials of different editions of the Criminal Code of 1813 and shows the steps for creating a draft Criminal Law of 1813 and the role of Russian legal scholars under the supervision of M. M. Speransky in this activity.

Keywords: Draft criminal code of 1813, systematization, criminal legislation, legislative committees, G. Rosenkampf, M. M. Speransky, Department of State Council, Jacob, Code of criminal laws of 1832.

172

Уголовно-правовая
доктрина



Попытки систематизации российского законодательства, в т. ч. и уголовного права, после издания Уложения 1649 г. предпринимались неоднократно, но успеха не имели. К началу XIX в. накопилось огромное количество законодательных актов. Изданные в разное время

нормативные материалы исходили из разных принципов и нередко регулировали уже отжившие отношения. Тем не менее, все они считались формально действующими и использовались при рассмотрении административных и судебных дел. Большинство актов носило

казуистический характер, в них трудно было найти какие-либо общие принципы для решения определенных категорий дел [21, с. 278]. Хаос в законодательстве усугублялся тем, что подавляющая часть действующих узаконений была неизвестна государственным органам и чиновникам, а в некоторых случаях оказалась просто недоступной. Законы были собраны в многочисленных сборниках, книгах, журналах присутственных мест, а также в рукописях, не имевших достаточной полноты и достоверности.

Формирование науки уголовного права происходило в сложной обстановке в России, которая характеризовалась изменениями в социально-экономическом строе общества, реформами государственного аппарата. Это определяло необходимость обновления уголовного законодательства. «Недостатки... узаконений... уголовных ... известны и ... чувствуются в судебной практике» [4, с. 44].

В этот период неоднократно создавались кодификационные комиссии, которые успеха не имели. В 1796 г. императорским указом была возобновлена Уложенная комиссия, которую повелено называть Комиссией для составления законов. Комиссии для составления законов предписывалось «...собрав все изданные ... узаконения, извлечь из них три книги законов Российской империи: первую уголовных, вторую гражданских, третью казенных дел...» [19, с. 16—17]. Для исполнения задачи предлагалось «избрать искусных в законознании чиновников». Готовые части книг или отделения должны были вноситься на непосредственное рассмотрение и утверждение Сената. В 1801 г. эта Комиссия была преобразована Высочайшим рескриптом от 5 июня 1801 г. [5], в котором Александр I определил задачи Комиссии составления законов. По мнению Г. Б. Гальперина, «...Александр I в определении задач Комиссии по кодификации не выходил за рамки систематизации существующего законодательства» [1, с. 134]. Александр в документе подверг критике существующее законодательство, осуждая «...мрак, облегающий равно судью и подсудимого, бессилие законов в их исполнении». Оценивая деятельность предыдущих комиссий, Александр отмечал: «...в течение почти одного века с половиною, законы, истекая от законодательной власти различными и часто противоположными путями... не могли иметь ни связи между собою, ни единства в их намерениях, ни постоянности в их действии». В рескрипте предлагалось приступить к системати-

зации законодательного материала, собранного предыдущими комиссиями, и выбрать в члены Комиссии людей, «вполне способных и подготовленных». Председателем Комиссии составления законов был назначен граф Завадовский, человек, «...который сверх обширных по сей части сведений имел и достаточные познания о действии бывших доселе комиссий, дабы тем скорее и успешнее мог он все привести в надлежащее движение» [20, с. 312]. Членами Комиссии в эту эпоху были Ананьевский, Пшеничный, Пряшников, Радищев и Ильинский [18, с. 615]. Работа Комиссии и ее председателя находились под неусыпным контролем императора: «...вносить ко мне будет о течении дел ее (Комиссии. — О. А.) ежемесячно записки» [5]. В 1803 г. при Министерстве юстиции была образована особая комиссия составления законов, перед которой была поставлена задача «законы утвердить на непоколебимых основаниях права» [19, с. 22]. Труды всех этих комиссий не принесли каких-либо ощутимых результатов, и, оценивая их деятельность, Сперанский видел причины неудач «в обстоятельствах времени и в распорядке работ». «Обстоятельством времени», прежде всего, надо объяснить, что «правительство по необходимости употребляло к сему делу людей, большею частью занятых, обремененных другими делами»; затем в людях, назначенных к делу кодификации, «соединение теории с опытностью случалось очень редко». Что касается распорядка работ, то Сперанский находил, что «все почти комиссии представляли себе дело, им предстоящее, не только настоящим, но и в исполнении легким. Отсюда происходило, что все почти приступали прямо к концу его, не приготовив ни начала, ни середины. Поэтому то печатали манифесты о сочинении Уложения, не сочинив его, то приступали к составлению Свода законов или даже Уложения, не сделав предварительно собрания законов, на которых должно основываться Уложение» [17, с. 55—59].

В 1804 г. Александром I была учреждена новая, десятая по счету, начиная с 1700 г., комиссия. Основной задачей вновь созданной комиссии было составление Свода существующих законов и подготовка кодекса новых законов. Комиссия учреждалась в ведении министра юстиции в составе трех экспедиций, каждая из которых состояла из одного референдаря, нескольких редакторов и других чиновников. Министр юстиции, непосредственно управляющий комиссией,





и товарищ министра составляли «Присутствие комиссии» [15]. В этой последней комиссии и проходила работа над новым Уголовным уложением. Ее возглавлял барон Густав Розенкамф, лифляндец по происхождению, которому «...нельзя было отказать ни в остром уме, ни в обширных теоретических сведениях; но знания его в русском языке были крайне скудны, а о России еще скуднее» [3, с. 146]. Кроме того, как отмечал русский юрист Е. П. Карнович, что Розенкамф «...не выяснил вполне предстоявшей ему задачи, ...он то хотел сделать издание законов каким-то историко-археографическим трудом, то ...принимался за сличение русского законодательства с иностранными законодательствами» [2, с. 416]. В 1809 г. последовала реорганизация Комиссии составления: вместо трех экспедиций учреждалось шесть отделений: гражданского уложения, уголовного уложения, коммерческого уложения, публичного права и государственной экономики, Свода законов остзейских, Свода законов малороссийских и польских.

Кроме перечисленных отделений при Комиссии учреждались: Совет, состоявший из председателя Комиссии, двух ее членов и сенаторов, назначенных царем; правление Комиссии, состоявшее из председателя Комиссии и двух ее членов; сословие юрисконсультов при каждом отделении. Обсуждение вопросов происходило следующим образом: материалы обрабатывались юрисконсультами в отделениях, затем поступали в Правление и, далее, в Совет. Деятельность Комиссии пошла успешнее, когда членом совета Комиссии в 1808 г. был назначен Сперанский. Но направление деятельности осталось прежним, предполагалось создавать проекты уложений при помощи иностранных ученых, «...в особенности французских ученых-законоведцев», что свидетельствовало о недооценке русских ученых-правоведов. Как писал биограф Сперанского М. А. Корф: «Напитанный наполеоновскими идеями, он (Сперанский. — О. А.) не давал никакой цены отечественному законодательству, называл его варварским и находил совершенно бесполезным и лишним обращаться к его пособию» [14, с. 156]. Во время поездки Сперанского в свите государя в Эрфрут сам Наполеон рекомендовал французских правоведов Локре и Легра, которые впоследствии стали членами Комиссии. Сперанский вел переписку с Тайлераном и Дюпоном по вопросу о создании Уголовного уложения. В 1806 г. началась переписка с Фей-

ербахом, который был принят в члены-корреспонденты Комиссии 24 февраля 1806 г., был известен «...отличными сведениями своими в юриспруденции и выдержавший испытания в Высшее училище правоведения», и которому было поручено заниматься составлением сравнительных таблиц для проекта Уголовного уложения под руководством действительного статского советника Розенкамфа [7, л. 78; 10, л. 22].

Некоторые русские ученые-правоведы привлекались для работы в комиссии, но для второстепенной работы, и только единицы зачислялись членами-корреспондентами [16, с. 9]. В 1810—1812 гг. Осип Горегляд работал помощником Якоба при составлении Уголовного уложения. 11 апреля 1810 г. «Директор Комиссии определил Императорского Московского экстраординарного профессора юриспруденции Цветаева принять корреспондентом Комиссии». В Комиссии составления законов, до приглашения в нее Якоба в 1808 г., над проектом Уголовного уложения работали: «начальник Дружинин, помощники Зальфельд, Цветков, Вронченко, Анненский, Яценков, Тургенев». В таком составе Комиссия за последующие после 1809 г. шесть лет завершила составление: Уложения гражданского; Уложения уголовного; двух частей Уложения торгового; первой части устава гражданского судопроизводства; 1 тома Свода законов [8, л. 40; 9, л. 29; 11, л. 20].

Начиная с 1804 г., Комиссия составления законов разработала три различных плана, по которым должно было быть подготовлено и издано Уголовное уложение Российской империи (первый план в 1804 г., второй в 1809 г. и третий в 1815 г.). В архивных материалах в ф. 1260 имеется краткое сравнение плана уголовных законов, Высочайше утвержденного в 1804 г., с планом, представленным в 1809 г., проведенное Розенкамфом. Он писал, что в плане 1809 г. наблюдалась масса недостатков: «во многих подразделениях предметы перемешаны», нет целой главы о личных обидах и нарушениях чести, ничего не сказано об особых отношениях между супругами, между детьми и родителями, господами и крепостными прислугами и проч. Но и неудивительно, что Розенкамф не утвердил данный план, так как к этому времени он уже поручил начальнику отделения коллежскому советнику Якобу составление проекта Уголовного уложения по старому (1804 г.) плану с некоторыми изменениями, что и было исполнено, как это видно из пред-

ставленного проекта [13, л. 179—188]. В связи с этим представляется наиболее интересным подробное рассмотрение плана Уголовного уложения, представленного в Докладе министерства юстиции от 28 февраля 1804 г.

Доклад министерства юстиции о преобразовании Комиссии составления законов, утвержденный 28 февраля 1804 г., давал план выработки уголовного кодекса, то есть необходимо было разработать не только Уголовное уложение, но и дать изложение общих начал права уголовного. Законы уголовные, согласно утвержденному Александром I докладу 28 февраля 1804 г., должны были составить самостоятельную четвертую часть книги законов; часть эта, в свою очередь, должна была разделиться на два отдела, из которых первый должен был содержать «Устав уголовный», второй — «Устав благочиния и все, до полиции относящееся». «Устав уголовный предполагалось разбить на два отделения, соответствующие как бы частям общей и особенной. Первое должно было затрагивать вопросы: 1) о преступлении и наказании вообще; 2) отличительные свойства разных злодеяний и преступлений; 3) нравственное и законное исследование всех степеней преступления: явное намерение, виновность, неосторожность...», а остальные девять рубрик — вопросы покушения, соучастия, наказания, стечения преступлений и проч. Отделение второе предусматривало расписание преступлений и наказаний. Особенностью распределения в этой части служило то, что преступления разбивались на две категории: 1) против благосостояния государства и 2) против благосостояния частного лица. Первая группа делилась на три степени: 1-я степень: преступления против веры, против особы государя и злоупотребление против государства и императорской фамилии; 2-я степень: преступления против внешней безопасности государства, против внутренней тишины, сопротивление властям; и 3-я степень: против частных прав государства, против государственных чиновников и вины чиновников в отправлении должностей, на них возложенных.

Вторая группа «преступлений против благосостояния частного лица» разделилась на деяния «общеопасные» и такие, «когда нарушаются оными права частных людей, без возмущения общей тишины» [19, с. 33—63]. Общеопасные разделялись на три степени: 1) «зажигательство, разбой, ночное воровство, воровство со взломом и похищением и смертоубий-

ство»; 2) «подлог или злоумышленный обман в отношении к обществу», «угрозы, подвергающие опасности жизнь многих» и «возмутительные слова, порицание мер правительства, с оскорбительными выражениями для Государя императора и Власти»; и 3) «всякие недозволенные деяния, производящие в обществе смятение», «нарушение общей тишины при отправлении богослужения», «сопротивление полиции» и «умышленное банкротство». Случаи, когда нарушаются «...права частных людей без возмущения общей тишины», в свою очередь, разделялись на три степени: 1) «повреждение физических и нравственных качеств, насилие, битье и увечье, поношение...»; 2) «злоупотребление домашней власти, многоженство, прелюбодеяние, подлог или лживые поступки, лишение собственности плутовством или коварством» и 3) «мошеничество и преступления, стремящиеся к развращению нравов». Наказание должно было определяться по соображению со степенями преступления, при соответствующих статьях проектировалось дать наказание и изложение «судебных обрядов» [20, с. 313].

В «Главном расположении книги законов» Комиссией указывалось, что первая часть содержит в себе государственные постановления, а «вторая часть содержит в себе Основания права (*principia juris*), на коих утверждаются законы гражданские, уголовные и судебные обряды. Они будут изложены в таком же порядке, как и законы общие». Создатели плана стремились сформулировать «общие начала» уголовного права, изложив их в «Общих основаниях права» в систематическом порядке. При этом они предлагали применять «основания права» ко всем случаям «в общегитии встречающимся». Таким образом, «основаниям права» придавалось чисто практическое значение. «Основания уголовного права» представлялись деятелям Комиссии составления законов, как «...первые простые чистейшие истины, утвержденные на здравых заключениях человеческого разума, на долговременных опытах и наблюдениях строго исследованных» [19, с. 23, 50—51].

План Уголовного уложения 1804 г. был попыткой систематизации уголовного законодательства России. По существу, план, развитый в Докладе 1804 г., был оторван от реальности и неосуществим. На первый план были выдвинуты государственные и религиозные преступления. Остальные нарушения не получили дальнейшей разработки и были сгруппированы не только без достаточно-





го основания, но и даже без приведения каких-либо объяснений.

В развитии русского уголовного права важным этапом была разработка Уголовного уложения профессором Якобом. В период до 1810 г. Комиссия составления законов старалась не использовать опыт западноевропейского законодательства, хотя в распоряжении Комиссии имелся немецкий труд Ф. Глобига и проект баварского уголовного Уложения Фейербаха. Комиссия располагала довольно полным собранием указов и извлечением из них, приведенным в порядок по рубрикам, установленным Комиссией. Извлечение из Уложения и указов, расположенное по рубрикам, было попыткой систематизировать уголовно-правовые постановления. Найдя недостаточными извлечения из законов, находившиеся в распоряжении Комиссии, Якоб задался целью самостоятельно обработать материал русского уголовного права. В результате усилий появился проект профессора Якоба, как попытка систематического изложения русского уголовного права.

В архивных материалах в разных фондах хранятся несколько отличающиеся друг от друга редакции проекта Уголовного уложения, составленного Якобом: «Проект Уголовного уложения, составленный Якобом с приложением (французский и немецкий языки) 1812 г.», «Проект Уголовного уложения. Части I, II, III. Редакция 1813 г.» [12; 14]. В этом же деле хранятся «Основания уголовного права». С этого текста и был отпечатан в типографии в 1813 г. проект Уголовного уложения. Проект Уголовного уложения состоял из трех частей: первая часть — Основания уголовного права — имела 5 глав и 111 параграфов общих положений; вторая часть рассматривала наказания за государственные и общественные преступления; третья часть описывала наказания за частные преступления. И. И. Солонкин, сравнивая различные редакции Уголовного уложения 1813 г., пришел к выводу, что проекты, составленные Якобом, были написаны под сильным влиянием баварского уложения. Сам Якоб указывал, что его работа над проектом значительно была облегчена тем, что в Комиссии имелся проект составленного Фейрбахом баварского уложения [16, с. 15]. Но проект Якоба подвергся значительным изменениям в самой Комиссии при исправлении и обсуждении его в различных инстанциях. Комиссия составления законов направила написанный Якобом и исправленный в Комиссии проект Уголовного уложения в департа-

мент Государственного совета вместе с объяснительной запиской на I—III части проекта Уголовного уложения и краткого сравнения проекта с существовавшими российскими и иностранными законами. В объяснительной записке подчеркивалось, что постановления проекта Уголовного уложения «суть токмо извлечения из отечественных узаконений, как то: Уложения, Воинских Артикулов, Морского устава...» и других в разное время изданных указов. Во введении к Основаниям уголовного права указывалось, что «при составлении Уголовного уложения для России, должно весьма остерегаться вводить новые или заимствовать иностранные законы, которые по своему вероятно не будут приличествовать нравам, обычаям и характеру Российского народа, основанным на долговременных привычках, зависящих от климата и других местных отношений». При составлении проекта Уголовного уложения из собрания существующих узаконений Комиссия руководствовалась следующими принципами: «1) Исправить те из присутствующих ныне узаконений... которые не сходны с настоящим положением Российского народа. 2) Пополнить те, которые по неясности или неопределенности того требуют. 3) Согласить разноречия... 4) И, наконец, из всех исправленных, пополненных, очищенных и взаимно согласованных узаконений, составить одну книгу Уголовных законов или Уголовное уложение в естественном и ясном порядке» [13, л. 2а, 64].

В 1824 г. Сперанский, вернувшийся из ссылки из сибирского генерал-губернаторства, представил в Государственный совет замечания к проекту 1813 г., касающиеся в основном Общей части (определения неосторожной вины, соучастия и видов соучастников и т. п.). В журнале Государственного совета указано, что на заседании 20 августа 1824 г. при рассмотрении проекта Уголовного уложения обсуждались «...точные пределы сего проекта и роды преступлений». В своих рассуждениях Государственный совет пришел к выводу, что Уложение должно объединять, во-первых, все роды общих уголовных преступлений, исключая военных, горных и прочих к особым уставам принадлежащим; во-вторых, уголовные преступления должны отличаться от полицейских; в-третьих, «государственные преступления должны быть различены от частных», к государственным преступлениям должны быть присоединены общественные; в-четвертых, «...проект будет представлять первую

часть целого Уложения об уголовных преступлениях и наказаниях, вторая должна будет содержать тяжкие полицейские преступления, третья — судопроизводство уголовное, четвертая — судопроизводство о тяжких телесных преступлениях». Согласно заключению Департамента предлагалось дополнить определение преступления «...тем, чтобы оно обнимало не только одни противозаконные действия, но и противозаконные упущения». Были сделаны замечания относительно прикосновенности, обстоятельств, увеличивающих преступление, смягчающих обстоятельств. Из замечаний относительно обстоятельств, смягчающих вину, представляет интерес вопрос о крайней нужде и бедности. Составители указали данное обстоятельство как смягчающее вину, но Государственный совет, опасаясь широкого толкования и применения данной статьи, сделал специальную оговорку: «Есть случаи, когда крайняя бедность и нужда может несколько смягчить; но их должно ограничить одними маловажными похищениями». В данной статье просматривался классовый характер Проекта. Далее Департамент законов устанавливал следующие правила: даровать преступнику прощение или изменить род и степень наказания никакой суд не может. Прерогатива прощения и поми-

лования принадлежала исключительно монарху [6, л. 2—3. 7—9].

Общая часть проекта имела большое значение для развития последующего законодательства. Все поправки на Проект, внесенные Сперанским в Государственный совет в 1824 г., были учтены при составлении тома уголовного Свода законов 1832 г., первый раздел которого был составлен в соответствии с Проектом 1813 г. При Николае I вопрос о создании Уголовного уложения уже не возникал.

Итак, в конце XVIII — первой четверти XIX в. проблема систематизации уголовного законодательства, наряду с упорядочением законодательства в целом, выдвинулась в число первоочередных вопросов развития юридической сферы деятельности российского государства. Работа законодательных комиссий не имела реального практического выхода, но именно эта деятельность не была напрасной. Она позволила накопить столь необходимый опыт для последующей работы. Именно благодаря этому периоду «проб и ошибок» были в последующие годы выработаны общие и частные подходы к систематизации российского законодательства, определены необходимые уровни актов систематизации. Думается, что важной вехой и составной частью этого процесса был проект Уголовного уложения 1813 г.

References

1. Gal'perin, G. B. Osnovnye napravleniya v oblasti kodifikatsii russkogo prava v nachale XIX v. (1801—1802 gg.) [Certain Areas in the Field of Codification of the Russian Law in the Beginning of the 19th century (1801—1802)] / G. B. Gal'perin // *Vestnik Leningr. un-ta*. — 1960. — No. 5.
2. Karnovich, E. P. O novom izdani Polnogo sobraniya zakonov [On the New Edition of the Full Collection of Laws] / E. P. Karnovich // *Russkaya starina*. — 1874. — V. X.
3. Korf, M. A. Zhizn' grafa Speranskogo [Life of Earl Speransky] / M. A. Korf. — V. 1. — St. Petersburg, 1861.
4. Kratkoe obozrenie khoda rabot i predpolozhenii po sostavleniyu novogo kodeksa zakonov o nakazaniyakh [Concised Review of the Course of Work and Presumptions On Compilation the New Code of Laws on Punishment]. — St. Petersburg, 1846.
5. On transformation of the Commission on Making Laws: Decree of the Emperor of the Russian Empire as of June 5, 1801 // *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii*. — 1st edition. — V. XXVI. No. 19904. (In Russ.)
6. Russian State Historical Archive F. 1251. Op. 1. D. 64. (In Russ.)
7. Russian State Historical Archive F. 1260. Op. 1. D. 4. (In Russ.)
8. Russian State Historical Archive F. 1260. Op. 1. D. 6. (In Russ.)
9. Russian State Historical Archive F. 1260. Op. 1. D. 8. (In Russ.)
10. Russian State Historical Archive F. 1260. Op. 1. D. 17. (In Russ.)
11. Russian State Historical Archive F. 1260. Op. 1. D. 19. (In Russ.)
12. Russian State Historical Archive F. 1260. Op. 1. D. 262; (In Russ.)
13. Russian State Historical Archive F. 1260. Op. 1. D. 264. (In Russ.)
14. Russian State Historical Archive F. 1260. Op. 1. D. 268. (In Russ.)
15. Russian State Historical Archive F. 1260. Op. 1. Introduction. (In Russ.)
16. Solodkin, I. I. Ocherki po istorii russkogo ugovnogo prava (pervaya chetvert' XIX v.) [Reviews on the History of Russian Criminal Law (First Quarter of 19th Century)] / I. I. Solodkin. — Leningrad, 1961.
17. Speranskii, M. M. Obozrenie istoricheskikh svedenii o Svide zakonov [Review of Historical Data on Code of Laws] / M. M. Speranskii. — St. Petersburg, 1833.



18. Sukhomlinov, M. Issledovaniya i stat'i po russkoi literature i prosveshcheniyu [Investigations and Articles on Russian Literature and Enlightenment]/ M. Sukhomlinov. — V. 1. — St. Petersburg, 1889.
19. Trudy komissii sostavleniya zakonov [Works of the Commission on Making Laws]. 2nd edition. — Part. 1. — St. Petersburg, 1822.
20. Fel'dshtein G. S. Glavnye techeniya v istorii nauki ugolovnogo prava v Rossii [Main Doctrines in the History of Science of Criminal Law in Russia]/ G. S. Fel'dshtein. — Yaroslavl, 1909.
21. Shebanov, A. F. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii (iz istorii sistematzatsii zakonodatel'stva v Rossii) [Full Collection of Laws of the Russian Empire (From the History of Systematization of Russian Legislation)]/ A. F. Shebanov // *Trudy VYuZl.* — V. XIV. — Moscow, 1970.

АНДРУСЕНКО Ольга Владимировна, кандидат юридических наук, доцент. Заведующая, кафедра теории и истории государства и права, Уральский финансово-юридический институт. 620075, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, д. 1. E-mail: ms.andol@mail.ru

ANDRUSENKO Olga Vladimirovna, Cand. Sc. Law, Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, Ural Financial Law Institute. Bld.1, Karl Liebknecht Str., 620075, Ekaterinburg. E-mail: ms.andol@mail.ru

For citation: **O. V. Andrusenko**. Activities of legislative commissions on systematization of criminal legislation of Russia in 1800–1820's
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 172–178.



УДК 343.35(470.55)

О. В. Овчинникова

ПРИЗНАКИ КОРРУПЦИОННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯ КАК ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

O. V. Ovchinnikova

SIGNS OF CORRUPTION-RELATED CRIME AS GROUNDS FOR A CRIMINAL CASE

На основе анализа статистических данных МВД России и результатов мониторинга уголовных дел и материалов проверки, находящихся в производстве органов предварительного следствия Челябинской области, автором определяются признаки коррупционных преступлений, установление которых необходимо для возбуждения уголовного дела. В статье делается вывод о том, что в качестве оснований для возбуждения уголовного дела коррупционной направленности следует использовать следующие признаки: наличие субъекта преступления, имеющего организационно-распорядительные и административно-хозяйственные полномочия; выполнение объективной стороны преступления лицом, использующим свое служебное положение и действующим вопреки интересам службы с корыстным умыслом; непосредственное нанесение ущерба авторитету публичной службы в результате совершения преступления.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное преступление, признаки преступления, субъект коррупционного преступления, использование должностного положения.

Based on the analysis of statistical data of the Russian Ministry of Internal Affairs and the results of monitoring of criminal cases and materials of inspection which are pending in preliminary investigation of Chelyabinsk region the author defines the signs of corruption-related crimes the establishment of which is necessary for initiation of criminal case. The article concludes that as grounds for criminal prosecution of corruption the following features should be used: the presence of the perpetrator who has organizational, regulatory, general, and administrative authority; execution of the objective aspect of crime by the person using his official position and acting contrary to the interests of the service with selfish intent; direct damage to the credibility of the public service as a result of the crime.

Keywords: corruption, corruption-related crime, signs of crime, subject of corruption-related crimes, use of official position.

В современных условиях коррупция является одним из основных источников деструктивного воздействия на экономические и общественно-политические процессы в нашей стране, не только причиняющим материальный ущерб, который в 2013 году составил порядка 21 миллиарда рублей [8], но и препятствующим осуществлению социально-экономических реформ, существенно ухудшая инвестиционный климат в Российской Федерации.

Преодоление коррупционных проявлений является одним из приоритетных направлений государственной полити-

ки, реализация которого производится в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ и Национальным планом противодействия коррупции на 2014—2015 гг., утвержденным Указом Президента от 11.04.2014 № 26.

Президент России В. В. Путин в своем докладе на заседании Совета при Президенте по противодействию коррупции 03.02.2015 отметил, что необходимо и дальше последовательно двигаться по этому пути, хорошо понимая: чем лучше деловой климат, чем эффективнее и оптимальнее административные проце-

179

Уголовно-правовая
доктрина





дуры, тем меньшее поле создается для коррупции, и тем больше возможностей для роста экономики, для развития страны в целом. На всех направлениях борьбы с коррупцией надо действовать последовательно, наступательно, антикоррупционная политика государства должна основываться на принципе неотвратимости наказания за правонарушения [1].

Деятельность правоохранительных органов по выявлению и расследованию преступлений коррупционной направленности направлена на реализацию поставленной задачи, которая до настоящего времени не решена в полном объеме. По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, в течение последних лет количество выявленных преступлений данной категории последовательно сокращается. Так, в 2012 году зарегистрировано 49 513 преступлений, в 2013 году — 42 506 (–14,2%), в 2014 — 32 205 (–24,6%) [8].

Между тем экономическая ситуация в нашей стране, сложившаяся на фоне мирового кризиса, привела к эволюции национальной административной системы в сторону большей бюрократизации, что определяет неизбежность повышения коррупционных рисков. По данным авторов доклада Российского союза промышленников и предпринимателей «О состоянии делового климата в России в 2010—2013 годах», треть опрошенных предпринимателей заявила, что в 2013 году коррупция являлась одной из ключевых проблем бизнеса [4]. Эти цифры свидетельствуют о невозможности реального снижения количества совершаемых преступлений данной категории.

Для выяснения причин создавшегося положения нами проведен мониторинг уголовных дел и материалов проверки по преступлениям коррупционной направленности, находившихся в производстве органов внутренних дел Челябинской области в 2012—2014 годах.

По результатам мониторинга установлено: причина снижения количества выявленных преступлений коррупционной направленности кроется в низкой эффективности деятельности должностных лиц органа дознания на стадии возбуждения уголовного дела. При изучении материалов, представляемых в следственные подразделения для согласования вопроса о возбуждении уголовного дела, положительный ответ дается только в 30% случаев, остальные возвращаются на доработку. При этом в 13,6% случаев решение о возбуждении уголовного дела принимается без достаточных оснований. По

данным ИЦ ГУ МВД России по Челябинской области, в 2014 году следователями вынесено 916 постановлений о возбуждении уголовных дел коррупционной направленности, из которых 125 отменено прокурорами в порядке надзора.

Для преодоления негативной тенденции необходимо разработать программу проверочных действий по установлению признаков коррупционных преступлений, содержащих достаточные данные для возбуждения уголовного дела.

Однако содержание понятия «признаки преступления» вызывает разногласия как у ученых-процессуалистов, так и у практиков. По мнению М. А. Чельцова, признаки преступления — это признаки состава преступления, а, следовательно, для возбуждения уголовного дела необходимо наличие всех элементов состава [10, с. 233]. Этой же позиции придерживается 82% из числа опрошенных следователей и только 32% сотрудников оперативных подразделений и 18% работников прокуратуры. Они считают, что подобная практика является попыткой расширить задачи стадии возбуждения уголовного дела с целью выяснения его судебной перспективы. Например, А. В. Петров, прокурор города Астрахань, пишет, что в момент принятия решения о возбуждении уголовного дела не обязательно иметь исчерпывающие сведения обо всех элементах состава преступления. Пределы проверки сообщения о преступлении должны быть строго ограничены целями и задачами стадии возбуждения уголовного дела. Установление виновности конкретных лиц, формы вины, мотива, способа и других обстоятельств совершения преступления составляет задачу стадии предварительного расследования, а в дальнейшем — судебного производства [7, с. 53]. Аналогичная точка зрения изложена в работах Н. П. Кузнецова, который считает, что достаточно выявить признаки, относящиеся к объекту и объективной стороне преступления [2, с. 42], и В. В. Степанова, который полагает, что для возбуждения уголовного дела необходим минимум фактических данных, содержащих признаки преступления, относящихся к объективной стороне [9, с. 54].

Тем не менее с вышеуказанными утверждениями нельзя согласиться в отношении коррупционных преступлений, которые предполагают наличие специального субъекта. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача

взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица [3]. В соответствии с разъяснением Верховного Суда Российской Федерации перечисленные действия могут производиться только лицом, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющим функции представителя власти либо выполняющим организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, а также управленческие функции в коммерческой организации [6].

Следовательно, при установлении признаков коррупционных преступлений в первую очередь необходимо определить, обладает ли субъект необходимыми полномочиями. При отсутствии у виновного лица распорядительных функций состав преступления отсутствует, несмотря на наличие признаков объективной стороны. Так, следственным подразделением Metallургического района г. Челябинска направлено в суд уголовное дело по обвинению участкового терапевта МУЗ ГП № 7 г. Челябинска гр. Ф. в совершении 33 преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 290, ч. 1 ст. 292 УК РФ за получение денежного вознаграждения за выдачу фиктивных больничных листов, и медицинской сестры этого же лечебного учреждения гр. С. за пособничество в совершении данного преступления (ч. 5 ст. 33, ч. 1 ст. 292 УК РФ). По результатам рассмотрения указанного дела судом врачу вынесен обвинительный приговор, а медицинская сестра оправдана, поскольку в ее полномочия не входила выдача больничных листов, следовательно, она не может являться субъектом преступления.

Учитывая вышеизложенное, проверку сообщения о коррупционном преступлении необходимо начинать с

установления специальных признаков субъекта — наличие у него административно-хозяйственных и организационно-распорядительных функций, которые должны быть возложены на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица.

Убедившись в наличии надлежащего субъекта, следует проверить наличие остальных признаков преступления, к которым относятся противоправность совершенного деяния и его общественная опасность.

Термин «признаки преступления» в большей степени является уголовно-правовым. В теории уголовного процесса он используется в связи с анализом основания для возбуждения уголовного дела и только потому, что законодатель его использует в тексте уголовно-процессуального закона. Признаки преступления, о которых идет речь в поступившем сообщении и собранном на его основе материале, выявляются посредством квалификации — процесса сопоставления совершенного или готовящегося общественно опасного деяния с признаками преступления, содержащимися в уголовном законе [7, с. 55].

При этом понятие коррупционного преступления в Уголовном кодексе РФ отсутствует. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации наиболее распространенным и опасным преступлением данной категории называет взяточничество (ст. 290, 291 и 291.1 УК РФ), а также относит к числу коррупционных иные связанные с ним преступления (в частности, предусмотренные ст. 159, 160, 204, 292, 304 УК РФ) [5].

В соответствии с данными статистических учетов МВД России понятие коррупционных преступлений приобретает расширенный характер. К данной категории без каких-либо условий относятся ст. 141.1, 184, п. «б» ч. 3 ст. 188, ст. 204, 289, 290, 291 УК РФ; а также преступления, предусмотренные п. «а» и «б» ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 142, ст. 170, 201, 202, 285, 285.1, 285.2, 285.3, 286 (за исключением п. «а» и «б» ч. 3), 292, 305 УК РФ, при условии их совершения с корыстным мотивом; и преступления, предусмотренные ч. 3 и 4 ст. 159, ч. 3 и 4 ст. 160 УК РФ, если они совершены должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения.



Таким образом, при осуществлении проверки сообщения о совершении коррупционного преступления необходимо получить конкретные данные не только об объективной стороне одного из вышеуказанных преступлений, но и подтвердить корыстный мотив совершенного преступления и его связь со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей.

После установления объективной стороны преступления, включающей в себя время, место, способ совершения преступления, необходимо убедиться в общественной опасности совершенного деяния. В соответствии с ч. 2 ст. 14 УК РФ не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности. Минимальный размер взятки уголовным законом не предусмотрен, в КоАП РФ также отсутствует административное наказание за получение взятки. Соответственно, указанное деяние будет иметь признаки преступления независимо от размера полученного вознаграждения.

Однако ряд коррупционных преступлений (ст. 285, 286 УК РФ) предусматривает наступление уголовной ответственности лишь при наличии таких последствий, как причинение существенного вреда охраняемым законом интересам. В отсутствие таких последствий событие будет иметь признаки малозначительности. При этом основным критерием общественной опасности коррупционных преступлений

является не размер полученной денежной суммы, а непосредственное причинение существенного ущерба охраняемым законом интересам общества, государства, отдельных граждан и организаций, который должен быть обоснован и документально подтвержден материалами проведенной проверки.

Таким образом, анализ оснований для возбуждения уголовных дел коррупционной направленности позволяет сделать вывод о необходимости установления не только объективной стороны преступления, но и дополнительных признаков:

- наличие специального субъекта преступления, обладающего организационно-распорядительными и административно-хозяйственными полномочиями в государственной либо коммерческой организации;

- использование виновным своего служебного положения вопреки интересам государственной службы, службы в органах местного самоуправления, в коммерческой организации;

- корыстного мотива совершенного преступления, извлечение выгоды для себя либо третьих лиц;

- непосредственное нанесение ущерба авторитету публичной службы в государственных либо коммерческих организациях.

Качество и полнота проверочных действий, выполненных на стадии возбуждения уголовного дела, обеспечат не только законность принятого процессуального решения, но и привлечение виновного лица к уголовной ответственности.

References

1. Presidential speech on the meeting of the Presidential Council on Corruption Control on 03.02.2015 // *Sovet pri Prezidente RF po protivodeistviyu korruptsii: ofitsial'nyi sait*. — URL: <http://www.spk-rossii.rf> (date of access: 21.02.2015).
2. Kuznetsov, N. P. Dokazyvanie na stadii vzbuzhdeniya ugovnogo dela [Proving on the Stage of Opening of a Criminal Investigation] / N. P. Kuznetsov. — Voronezh, 1983. — 63 p.
3. On corruption counteraction: federal law of the Russian Federation as of 25.12.2008 No.273-FZ // *SPS «Konsul'tantPlyus»*. (In Russ.)
4. On the state of business climate in Russia in 2010—2013: Report of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs // *Rossiiskii soyuz promyshlennikov i predprinimatelei: ofitsial'nyi sait*. — URL: <http://media.rspp.ru> (date of access: 27.02.2015). (In Russ.)
5. On judicial practice on cases of bribery and other corruption-related crimes: Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 09.07.2013 № 24 // *Rossiiskaya gazeta*. — 2013. — No. 154. — July 17. (In Russ.)
6. On judicial Practice on cases of abuse of power and on exceeding official authority: Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation as of 16.10.2009 No. 19 // *Rossiiskaya gazeta*. — 2009. — No. 207. — October 30. (In Russ.)
7. Petrov, A. V. Priznaki prestupleniya kak element osnovaniya dlya vzbuzhdeniya ugovnogo dela [Features of a Crime as an Element of a Ground for Initiating a Criminal Case] / A. V. Petrov // *Zakonnost'*. — 2012. — No. 8. — p. 51—55.

8. Statistical data for the year 2013 // *MVD Rossii : ofitsial'nyi sait*. — URL: www.mvd.ru (date of access: 24.02.2011). (In Russ.)
9. Stepanov, V. V. *Predvaritel'naya proverka pervichnykh dannykh o prestupleniyakh* [Preliminary Examination of Initial Data on Crimes]/V. V. Stepanov. — Saratov, 1972. — 172 p.
10. Chel'tsov, M. A. *Sovetskii ugolovnyi protsess* [Soviet Criminal Proceedings]/ M. A. Chel'tsov. — Moscow, 1962. — 624 p.

ОВЧИННИКОВА Оксана Витальевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета ПСПО ЮУрГУ, 454081, Россия, г. Челябинск, ул. Артиллерийская, 100, E-mail: ovchinnikova-ov@yandex.ru

OVCHINNIKOVA Oksana Vitalievna, PhD, associate professor of State, Civil, and Legal Disciplines of the Faculty of Law Enforcement Training of South Ural State University, 100, Artilleriyskaya Str., Chelyabinsk, 454081, Russia. E-mail: ovchinnikova-ov@yandex.ru

For citation: **O. V. Ovchinnikova**. Signs of Corruption-Related Crime as Grounds for a Criminal Case

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 179—183.



З. Р. Танаева

СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ КАК ОСНОВА ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Z. R. Tanaeva

STATISTICAL ANALYSIS AND FORESEEING AS THE BASIS FOR PREVENTION OF JUVENILE DELINQUENCY

В статье раскрывается сущность статистического исследования преступности несовершеннолетних через основные его этапы: статистический анализ и прогнозирование, проводится анализ качественных и количественных показателей преступности несовершеннолетних и способов их измерения, выделяются наиболее эффективные методы прогнозирования преступности. Статистическое исследование рассматривается автором как организационная основа профилактики преступности несовершеннолетних.

Ключевые слова: статистическое исследование, преступность, несовершеннолетние, профилактика, статистический анализ, абсолютные и относительные показатели, прогнозирование.

The article reveals the essence of the statistical study of juvenile delinquency through its main steps such as: statistical analysis and foreseeing, analysis of qualitative and quantitative indicators of juvenile delinquency and methods of their measurement, definition of the most effective methods of crime foreseeing. Statistical study is considered as the organizational basis for the prevention of juvenile delinquency.

Keywords: statistical study, criminality, minors, prevention, statistical analysis, absolute and relative indicators, foreseeing.

Криминальная статистика свидетельствует, что преступность несовершеннолетних в нашей стране в общей структуре преступности занимает существенное место. Если сравнить официальную статистику с 1961 годом, с которого ведутся постоянные статистические наблюдения по относительно стабильным показателям, то по количеству совершенных преступлений в 2014 году зарегистрировано преступлений, совершенных несовершеннолетними, в 2 раза больше, чем в 1961 году, то есть 59 549 на 30 849. На высоком уровне остается групповая преступность несовершеннолетних; четвертая часть преступлений, совершаемых несовершеннолетними, характеризуются как тяжкие и особо тяжкие преступления. В 2014 году наблюдается рост количества несовершеннолетних, совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения на 45,4% [3].

Данные обстоятельства обуславливают необходимость поиска и задействования всех факторов и резервов эффективного социального контроля над преступностью. Решение проблем подростковой преступности невозможно без достоверной оценки социальной, демографической, политической, криминологической ситуации в стране и регионе. Существенный потенциал в этом направлении содержит статистическое исследование. К важнейшим источникам получения достоверной информации о преступности несовершеннолетних в рамках статистического исследования относится статистический анализ. Проведение статистического анализа позволяет раскрыть причинно-следственную связь изучаемых явлений, отразить влияние различных управленческих решений и оценить возможные последствия. Для эффективного применения первичной информации не-

обходимо грамотно ее структурировать. В настоящее время структуризация информации о преступности несовершеннолетних существует, и ученые выделили ряд важных статистических показателей, оценивающих преступность несовершеннолетних (В. А. Андрухов [1], В. В. Верин [2], В. В. Лунеев [4, с. 81], М. Н. Мясников [6, с. 8] и др.).

Статистические показатели являются одной из важнейших категорий статистического анализа и используются для описания исследуемых массовых явлений и процессов. Л. М. Неганова дает следующее определение категории «статистический показатель — это объективная количественная характеристика (мера) общественного явления или процесса в его качественной определенности в конкретных условиях места и времени» [7, с. 53]. Т. М. Сизова определяет «статистический показатель» как количественно-качественную обобщающую характеристику какого-либо свойства статистической совокупности в условиях конкретного места и времени, где качественная сторона статистического показателя определяется признаком, который подлежит изучению и отражается в названии показателя, количественная сторона — в численном значении показателя [9, с. 16].

По форме выражения показатели делятся на абсолютные и относительные статистические показатели.

Абсолютные величины подразделяются на показатели, характеризующие преступления, и лиц, совершивших преступления. Абсолютный показатель является количественной характеристикой изучаемого явления и может характеризовать как отдельную единицу статистической совокупности — сотрудника, правонарушителя, так и группу единиц, представляющую часть совокупности, или статистическую совокупность в целом. В первом случае говорится об индивидуальных абсолютных показателях, во втором — о сводных абсолютных показателях.

Индивидуальные показатели получают в процессе статистического наблюдения путем оценки, подсчета количественного признака явления. Индивидуальные показатели характеризуют размеры отдельных единиц совокупности, например, количество преступлений, совершенных одним несовершеннолетним. Сводные абсолютные величины получают суммированием отдельных индивидуальных величин в результате сводки и группировки индивидуальных показателей. Например, в результате подведения ежемесячных итогов получают численность несовер-

шеннолетних, совершивших преступления, доставленных в ОВД за совершение правонарушений, численность несовершеннолетних, совершивших преступления по возрасту, полу и др. признакам с распределением по районам города, полу, возрасту и т. д. В то же время абсолютные показатели не дают полного представления об изучаемых явлениях, не могут показать его структуру, развитие во времени, соотношение между частями явления, они не всегда применимы для сравнения, и поэтому их в основном используют для расчета относительных величин.

Относительные показатели — это обобщающая характеристика, выраженная в числовой мере соотношения двух взаимосвязанных величин (преимущественно абсолютных). Такие показатели используются в статистическом исследовании для выяснения структуры изучаемого явления, для сравнения его уровня развития с уровнем развития другого явления, для оценки происходящих в изучаемом явлении изменений и т. д. К примеру, коэффициент преступности несовершеннолетних; удельный вес несовершеннолетних в общей численности лиц, совершивших преступления (так, в 2013 году составляет 5,4%), либо величины координации, выражающиеся в сравнении количества преступлений, совершенных несовершеннолетними, с общим количеством преступлений за определенные периоды (так, на 100 преступлений в 2012 году приходится 5 преступлений, совершенных несовершеннолетними, в 2013 году — 6 преступлений) и т. п.

Выделим наиболее важные относительные показатели преступности несовершеннолетних. Показатели, характеризующие интенсивность преступности несовершеннолетних:

— коэффициент преступности несовершеннолетних;

— коэффициент криминогенной активности несовершеннолетних преступников;

— индекс преступности несовершеннолетних.

Одним из наиболее важных показателей является коэффициент преступности несовершеннолетних ($КП_n$), он характеризует степень распространенности преступности среди несовершеннолетних лиц и рассчитывается как отношение фактов преступлений или числа лиц, совершивших преступления, к численности несовершеннолетнего населения:

$$КП_n = \frac{\Pi_n}{N_{n14-17}} * 100\ 000,$$





где

P_n — число зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними, или численность несовершеннолетних, их совершивших;

H_{n14-17} — численность населения в возрасте от 14 до 17 лет включительно.

Оба показателя берутся в одном и том же территориальном и временном объеме.

Коэффициент преступности обычно рассчитывается как число преступлений на 100 тыс. человек населения и является объективным измерителем преступности, позволяющим сопоставлять ее уровни в разных регионах и в разные годы.

Коэффициент криминогенной активности несовершеннолетних преступников (КА_{нп}) показывает, сколько преступлений в среднем совершает каждый преступник, то есть указывает на остроту проблемы преступности несовершеннолетних. Коэффициент криминогенной активности преступников — это отношение числа преступлений к численности лиц, их совершивших:

$$KA_{нп} = \frac{P_n}{H_{нп}} * 1000,$$

где

P_n — число зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними;

$H_{нп}$ — численность несовершеннолетних, совершивших преступления.

Этот показатель существенно дополняет коэффициент преступности несовершеннолетних, отражая рецидивность в преступности несовершеннолетних.

Индекс преступности несовершеннолетних отражает степень общественной опасности разных преступлений, совершаемых в разных регионах и в разные периоды. Данный показатель рассчитывается на основе общего числа учтенных деяний несовершеннолетних, санкций за их совершение и других признаков, которые влияют на общественную опасность преступлений [8]. Сбор полноценной и достоверной информации о преступности невозможен без научно организованного единого учета преступлений. Он состоит из первичного учета, регистрации и включения в статистическую отчетность предусмотренных законом общественно опасных деяний, лиц, их совершивших, материалов о преступлениях и т. п.

Тяжесть преступления устанавливается статьей 15 Уголовного кодекса РФ «Категории преступления» [10], в которой

все преступления «в зависимости от характера и степени общественной опасности... подразделяются на преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления». Разграничение преступлений по тяжести определяет и срок наказания. К первой категории относятся деяния, за совершение которых наказание не превышает 3 лет лишения свободы, ко второй — 5 лет, к третьей — 10 лет, к четвертой — свыше 10 лет лишения свободы. Если исходить из меры максимальных сроков, то для четвертой категории это будет 20 лет (максимальный срок лишения свободы, предусмотренный ст. 56 УК РФ). Для расчета индекса необходимо переименовать годы в баллы, в результате получим единый нормативный критерий оценки различных преступлений по их общественной опасности (тяжести). Это и будет индивидуальным индексом.

Произведение числа совершенных преступлений по видам на их баллы (индивидуальный индекс) дает показатель — видовой индекс:

$$I_{тп} = \frac{\sum P_t * B_t}{\sum P_6 * B_t},$$

где

$I_{тп}$ — индекс тяжести преступлений;

$\sum P_t$ — сумма преступлений текущего периода;

B_t — баллы тяжести преступлений (они должны быть одинаковы для текущего и для базового периода);

$\sum P_6$ — сумма преступлений базового периода.

Использование индекса тяжести преступлений для пространственных и временных сравнений позволяет адекватно оценить реальную криминологическую обстановку в городе (регионе, стране и т. д.), а также выявить уровень эффективности процесса контроля над преступностью со стороны правоохранительных органов [5].

Важным показателем наказуемости несовершеннолетних является уровень наказуемости за совершенные ими преступления (КН_{нп}). Показатель рассчитывается как отношение числа привлеченных лиц к уголовной ответственности к числу лиц, совершивших преступления:

$$KN_{нп} = \frac{H_{но}}{H_{нп}} * 100\%,$$

где

$H_{но}$ — число привлеченных к уголовной ответственности несовершенно-

летних за совершенные ими преступления;
 $N_{\text{нп}}$ — число несовершеннолетних, совершивших преступления.

Показатель характеризует степень наказуемости несовершеннолетних преступников и строгость судебной системы, от чего зависит рецидивность и интенсивность преступности несовершеннолетних в дальнейшем.

Важное значение имеют показатели, характеризующие динамику преступности несовершеннолетних, то есть изменение преступности во времени. Основными относительными показателями динамики являются темпы роста и прироста преступности несовершеннолетних. Однако расчет данных показателей будет недостаточно нагляден без учета абсолютно-го показателя роста (снижения) преступности.

Абсолютный рост (снижение) преступности несовершеннолетних:

$$A = P_{n_1} - P_{n_0},$$

где

P_{n_1} — число зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними, или численность несовершеннолетних, их совершивших в исследуемом периоде;

P_{n_0} — число зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними, или численность несовершеннолетних, их совершивших в предшествующем (базисном) периоде.

Темп роста (снижения) преступности несовершеннолетних:

$$T_p = \frac{P_{n_1}}{P_{n_0}} * 100\%.$$

Темп роста показывает, как соотносится преступность несовершеннолетних последующих периодов с предыдущим (базисным) периодом. Темп прироста (снижения) преступности несовершеннолетних:

$$T_{\text{пр}} = T_p - 100\%.$$

Темп прироста преступности выражается в процентах и показывает, насколько увеличился или уменьшился последующий уровень преступности несовершеннолетних по сравнению с предыдущим (базисным) периодом.

Изменение преступности несовершеннолетних может отслеживаться по годам, месяцам и дням, что дает возможность

выявить все ее колебания. Выбор интервала зависит от цели и характера исследования преступности.

На динамику преступности несовершеннолетних оказывают влияние три группы факторов:

- правовая (юридическая);
- социально-демографическая;
- социально-экономическая, политическая, управленческая.

Правовая группа охватывает законодательные и правоприменительные факторы: изменение уголовного законодательства, ослабление борьбы с преступностью, криминализация и т. п.

Демографические изменения оказывают функциональное воздействие на уровень преступности. Низкий уровень преступности несовершеннолетних в отдельные периоды мог быть вызван снижением рождаемости в ранние периоды.

Существенное воздействие на преступность несовершеннолетних и ее динамику несомненно оказывают экономические, социальные, политические и управленческие факторы.

Таким образом, расчет количественно-качественных показателей преступности несовершеннолетних в статистическом исследовании позволяет объективно оценить уровень преступности и ее отдельных видов, сопоставлять их во времени (по годам) и в пространстве (по территориям).

Для точного предвидения изменений в состоянии, динамике, структуре и других качественных и количественных характеристиках преступности несовершеннолетних на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды возникает необходимость использования методов прогнозирования преступности несовершеннолетних. Это важный этап планомерной борьбы с преступностью, ибо только на основе прогноза можно решать вопросы принятия заблаговременных решений относительно действий на преступность, ее видов и причин, порождающих ее.

В основе прогнозирования преступности лежат статистические закономерности развития преступности и связанных с ней явлений прошлого, настоящего и в определенной мере будущего, где на первый взгляд все кажется случайным, но при массовом наблюдении случайные колебания взаимно погашаются и остаются следствия, обусловленные общими причинами. Для обоснованного научного предвидения необходимо иметь полную информацию о состоянии, структуре и динамике изучаемых явлений за ряд лет, то



есть определенный временной ряд. Прогнозирование можно разделить на краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное. В условиях настоящей социально-экономической ситуации и существующих тенденций развития преступности в современной России прогнозирование на сроки, превышающие 5 лет, окажутся весьма неточными и размытыми, тогда как краткосрочные прогнозы (1—3 года) могут дать хорошие результаты.

В криминологии при прогнозировании применяются три основных метода: экстраполирование (экстраполяция), метод экспертных оценок и моделирование¹⁴. Метод экстраполирования предназначен для поиска показателей будущего, исходя из того, что тенденции прошлого и настоящего будут действовать и в дальнейшем. Так для использования метода экстраполирования образуются статистические ряды по годам за определенный продолжительный период, которые выражают характер и темп изменений преступности. Поскольку преступность несовершеннолетних имеет структурные показатели, выраженные в абсолютных или относительных величинах, то и предсказываться на будущее они могут путем продолжений имеющихся тенденций в тех же количественных единицах. Экстраполяция наиболее эффективна для прогнозирования наиболее устойчивых процессов, а преступность часто подвергается колебаниям и зависит от многих факторов. Поэтому этот метод чаще применяется при краткосрочном прогнозировании отдельных видов или групп преступлений.

Метод экспертных оценок представляет собой специфическую форму опроса высококвалифицированных специалистов (криминологов, социологов, психологов и др.) с целью установления возможных тенденций развития преступности в прогнозируемый период. С помощью метода экспертных оценок осуществляют в

основном перспективное (долгосрочное) прогнозирование. Его недостатком является достаточно субъективный характер прогноза. Повысить надежность данного метода помогает сопоставление экспертных оценок с результатами объективных методов прогнозирования.

Метод моделирования преступности — это разработка системы математических формул, описывающих динамику преступности, учитывая взаимодействие комплекса факторов, которые существенно влияют на нее. Положительным аспектом этого метода является то, что он позволяет абстрагироваться от мелких и несущественных свойств прогнозируемого явления и сосредоточить внимание на важнейших сторонах исследуемого объекта. В криминологическом прогнозировании применение методов моделирования ограничено. Это обусловлено сложностью объекта прогнозирования, отсутствием для построения моделей достоверной информации о развитии социальных процессов во времени, хотя бы за несколько десятилетий. Анализ методов прогнозирования показывает, что наиболее предпочтительно построить прогноз преступности несовершеннолетних с использованием метода экстраполирования.

Таким образом, по результатам проведенного статистического анализа, построенной прогнозной модели и с учетом демографических, экономических, политических, социальных и иных факторов, на наш взгляд, возможно получение необходимых данных для разработки различных мер предупреждения преступности, для оценки эффективности действующей системы мер борьбы с ней. Статистический анализ и прогноз преступности по существу служат основой всей организации борьбы с преступностью несовершеннолетних, осуществляемой не только государственными органами, но и общественными организациями.

References

1. Andrukhov, V. A. Strukturnye urovni kontrolya i protivodeistviya molodezhnoi prestupnosti v sovremennoi Rossii i regione : avtoref. dis. ... kand. sotsiol. nauk [Structural Levels of Control and Counteraction to Juvenile Delinquency in Modern Russia and in the Regions: Synopsis of Thesis of Cand. Sc. Social] / V. A. Andrukhov. — Krasnodar, 2009. — 24 p.
2. Verin, V. V. Statisticheskoe izuchenie prestupnosti podrostkov i nesovershennoletnikh v sovremennoi Rossii : dis. ... kand. ekon. nauk [Statistical Study of Juvenile Delinquency in Modern Russia: Thesis of Cand. Sc. Economics] / V. V. Verin. — Moscow, 1999. — 213 p.
3. Informational materials // *Ofitsial'nyi internet-sait MVD Rossii*. — URL: www.mvd.ru. (date of access 10.01.2015) (In Russ.)
4. Luneev, V. V. Prestupnost' / V. V. Luneev // *Kriminologiya : uchebnik* [Forensic Science: Course Book] / V. M. Kudryavtseva, V. E. Eminova. — Moscow, 2000.

5. Luneev, V. V. Yuridicheskaya statistika : uchebnik [Legal Statistics: Course Book]/ V. V. Luneev. — Moscow: Yurist Publ., 1999. — 400 p.
6. Myasnikov, M. N. Statisticheskoe issledovanie prestupnosti nesovershennoletnikh v Rossiiskoi Federatsii : avtoref. dis. ... kand. ekonom. nauk [Statistical Study of Crimes of Minors in the Russian Federation: Synopsis of Thesis of Cand. Sc. Economics]/ M. N. Myasnikov. — Moscow, 2008.
7. Neganova, L. M. Statistika : uchebnoe posobie dlya vuzov [Statistics: Reference Book for Higher educational Institutions]/ L. M. Neganova. — Moscow: Ekzamen Publ., 2005.
8. Ostroumov, S. S. Sovetskaya sudebnaya statistika: uchebnik dlya yurid. fak. un-ov [Soviet Judicial Statistics: Course Book for Faculties of Law] / S. S. Ostroumov. — Moscow: Moscow University Publ., 1976. — 415 p.
9. Sizova, T. M. Statistika : uchebnoe posobie [Statistics: Reference Book]/ T. M. Sizova. — St. Petersburg: SPb GUITMO Publ., 2005.
10. Criminal Code of the Russian Federation: Federal law as of 13.06.1996 No. 63-FZ (editorship as of 24.11.2014) // SZ RF. — 1996. — No. 25.

ТАНАЕВА Замфира Рафисовна, заведующая кафедрой социальных дисциплин и управления факультета подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), д-р. пед. наук. 454081, г. Челябинск, ул. Артиллерийская, д. 100. E-mail: zamfira-t@yandex.ru

TANAeva Zamfira Rafisovna, Head of the Department of Social Disciplines and Administration, Faculty of Law Enforcement Training, PhD Pedagogics, South Ural State University (NRU). 100, Artilleryskaya Street, 454081, Chelyabinsk, e-mail: zamfira-t@yandex.ru

For citation: **Z. R. Tanaeva**. Statistical Analysis and Foreseeing as the Basis for Prevention of Juvenile Delinquency

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 184—189.





П. Б. Жгучев

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

P. B. Zhguchev

THE DEVELOPMENT OF SOCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье исследуется понятие общественного контроля, анализируется Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Автор приходит к выводу, что действующая редакция закона не в полной мере обеспечивает реального осуществления общественного контроля в России. Статья строится на точке зрения, согласно которой общественный контроль, это — в первую очередь, деятельность граждан и создаваемых ими объединений. Основываясь на этом подходе, автор предлагает внести в закон поправки, направленные на повышение эффективности общественного контроля, в частности изменить закрепленное в законе определение общественного контроля. Особое внимание автор акцентирует на необходимости расширения закреплённого в законе перечня субъектов общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, граждане, общественные интересы, закон.

The article explores the concept of social control, analyzes the Federal Law «On the foundations of social control in the Russian Federation» The author concludes that the current version of the law does not fully ensure effective implementation of public control in Russia. Article is based on the point of view that social control is, first of all, the activities of individuals and organizations created by them. On the basis of this approach, the author suggests that the law amendments aimed at improving the efficiency of public scrutiny, in particular to change the statutory definition of social control. The author pays a particular attention to the need to expand the enshrined in the law list of social control subjects.

Keywords: social control, social control subjects, citizens, public interest law.

Общественный контроль имеет большое значение для развития современной российской государственности. Об этом свидетельствует ряд аргументов.

Во-первых, общественный контроль является важным средством обеспечения эффективного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Очевидно, что в случае грамотно организованного и объективного контроля контролируемые органы и должностные лица будут осуществлять свою деятельность эффективнее, чем неконтролируемые.

Во-вторых, общественный контроль является необходимым инструментом противодействия коррупции. Правоохранительные и иные государственные органы не всегда способны обличить коррупционные схемы ввиду возможной встроенности сотрудников данных органов в эти схемы. Поэтому большая роль в деле выявления и огласки фактов коррупции принадлежит гражданам и образуемым ими институтам гражданского общества.

В-третьих, что самое главное, возможность осуществления общественного кон-



троля является одним из ключевых условий построения гражданского общества и правового государства. Без общественного контроля невозможно эффективное взаимодействие органов государства и институтов гражданского общества. Именно общественный контроль должен послужить важнейшим средством недопущения злоупотреблений полномочиями государственными органами, а также муниципальными органами и должностными лицами. Если у институтов гражданского общества не будет возможности контролировать государство, то они не смогут принять адекватные меры по защите интересов российских граждан. Учитывая, что Конституция РФ провозглашает построение в России демократического правового государства, а необходимость построения гражданского общества хотя прямо и не указана в Конституции РФ, но вытекает из ее смысла, можно утверждать, что наличие в стране реально действующего общественного контроля является необходимым условием претворения основополагающих конституционных принципов в жизнь. Таким образом, общественный контроль воздействует, в том числе, и на основополагающие для российского общества и государства общественные отношения.

Многие авторы полагают, что юридической основой общественного контроля является ст. 3 Конституции РФ. Например, П. И. Юнацкевич пишет: «Непосредственное осуществление власти означает управление материальными, нематериальными и людскими ресурсами Российской Федерации. Управление включает в себя целеполагание, планирование, организацию, исполнение и контроль результатов. Именно общественный контроль, как часть непосредственного осуществления власти народом Российской Федерации, предполагает оценку общественной значимости служебного поведения государственных служащих, занятых на основании соответствующих законов реализацией народовластия в сфере управления материальными, нематериальными и людскими ресурсами» [11]. Считаю необходимым согласиться с цитируемым автором.

Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии с ч. 2 той же статьи народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом,

можно говорить о подконтрольности государственных и муниципальных органов народу. Следовательно, из смысла Конституции РФ вытекает право российских граждан осуществлять контроль деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Долгое время право граждан на общественный контроль не имело прямого юридического закрепления. Кроме того, не было закреплено определение общественного контроля, не был указан круг принципов, субъектов и форм общественного контроля. Правом была урегулирована деятельность отдельных субъектов общественного контроля: Общественной палаты РФ, общественных палат субъектов РФ, общественных советов, общественных наблюдательных комиссий. Но в целом, по общему мнению исследователей общественного контроля, его правовое регулирование было недостаточным. Несмотря на то что общественному контролю был посвящен довольно-таки большой массив правовых норм, необходимо было эти нормы систематизировать, устранить довольно-таки обширные пробелы в правовом регулировании. Иными словами, требовалось принятие системообразующего закона об общественном контроле. Разработка данного закона и обсуждение его проектов велись на протяжении нескольких лет. Активное участие в подготовке законопроекта принимали Общественная палата РФ и возглавляемый М. А. Федотовым Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека [9].

В итоге в России был принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Праву граждан на общественный контроль посвящена ст. 3 закона. Часть 1 данной статьи гласит: «Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций». Законодательное закрепление права граждан на общественный контроль представляется положительным шагом. Однако в ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» перечислены субъекты общественного контроля, и ни граждане, ни общественные объединения в качестве таковых не названы.

Согласно указанной выше статье субъектами общественного контроля являются: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты





субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации; общественные наблюдательные комиссии; общественные инспекции; группы общественного контроля; иные организационные структуры общественного контроля.

Таким образом, согласно логике закона, граждане РФ и их объединения должны осуществлять право на общественный контроль не напрямую, а опосредованно — через общественные палаты, общественные советы и иные специально созданные органы общественного контроля. Такой подход к определению круга субъектов общественного контроля представляется в корне неверным, противоречащим принципу доступности общественного контроля. Рядовые граждане сильно ограничиваются в возможности принять активное участие в контрольной деятельности. Представляется необходимым дополнить ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», указав в ней в качестве субъектов общественного контроля граждан Российской Федерации и некоммерческие организации, имеющие соответствующую цель, закрепленную в их уставе.

А. И. Хорошильцев полагает, что закон, посвященный общественному контролю, удачнее и правильнее именовать «О контрольной власти народа и общественном контроле». Названный выше автор считает, что потребность в увязывании общественного контроля и контрольной власти народа в одном законе вытекает из ряда причин. Во-первых, потому, что власть народа и его контрольная власть являются основополагающими факторами по отношению к общественному контролю. Во-вторых, термин «власть народа» имеет более определенный смысл и закреплен в Конституции в отличие от понятия «общественный контроль». Для введения понятия последнего в правовое поле его необходимо опосредовать конституционно закрепленным понятием «власть народа» и соответственно понятием его контрольной власти [1, с. 64—65]. Не соглашаясь с А. И. Хорошильцевым, отмечу, что если им выделяется контрольная власть народа, то по логике следовало бы выделить и иные направления народной власти и охарактеризовать каждое из них. Полагаю, не

следует перегружать законодательство излишней терминологией. Нормативное закрепление понятия «контрольная власть народа» не представляется необходимым шагом, поскольку и без введения этого термина можно указать в законе, что право граждан на общественный контроль нормативно закрепляется на основании и во исполнение ст. 3 Конституции РФ. Соответственно, предлагаю изложить ч. 1 ст. 3 «Право граждан на участие в осуществлении общественного контроля» Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции:

«1. Право граждан Российской Федерации на участие в осуществлении общественного контроля является одной из составляющих власти многонационального народа Российской Федерации и вытекает из смысла статьи 3 Конституции Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации (далее также — граждане) вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций».

Спорным является вопрос об определении термина «общественный контроль» — ключевом понятии рассматриваемого закона. Корень проблемы состоит в том, что прежде чем давать определение видового понятия «общественный контроль», необходимо определиться со значением более широкого родового понятия «контроль». При этом в науке отсутствует общепринятое определение контроля. Разногласие между авторами заключается главным образом в том, включает ли в себя категория «контроль» лишь получение и анализ информации о деятельности контролируемого, или же категория «контроль» включает в себя возможность субъектов контроля вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого, в том числе давать обязательные для исполнения указания и самостоятельно привлекать контролируемого к юридической ответственности [3, с. 12—26]. Таким образом, категорию «контроль» можно понимать как в узком, так и в широком смысле. Например, в словаре по экономике и финансам предлагается следующее определение: «Контроль — процесс, обеспечивающий достижение системой поставленных целей и состоящий из трех основных элементов: установление стандартов деятельности системы, подлежащих проверке; измерение достигнутых результатов с ожидаемыми результата-

ми; корректировка управленческих процессов, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов» [8]. Очевидно, что данное определение соответствует широкому значению термина «контроль».

Современный экономический словарь предлагает два альтернативных определения контроля, в узком и в широком смысле: «Контроль (от франц. *controle* — проверка) — 1) составная часть управления экономическими объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями; 2) контроль над объектом, реальная власть, сосредоточение прав управления объектом в одних руках» [7].

В толковом словаре Д. Н. Ушакова контроль определяется как надсмотр над чем-нибудь с целью проверки [10]. Очевидно, что по результатам любой проверки делаются соответствующие выводы, и уже исходя из сделанных выводов осуществляются дальнейшие мероприятия. Особого внимания заслуживает определение контроля, приводимое С. А. Коршуновым: «Контроль — неотъемлемая часть (функция, стадия, составляющая) системы управления, целью которой является получение информации об объекте управления (вскрытие отклонений от принятых норм, нарушений законности, неэффективного и неэкономичного расходования ресурсов) на возможно более ранней стадии с тем, чтобы в дальнейшем иметь возможность принять корректирующие меры» [3, с. 23]. Как видно, даваемое С. А. Коршуновым определение тяготеет к узкому значению термина «контроль», при этом автор разграничивает контроль и меры, принимаемые по результатам контроля. Таким образом, согласно приведенным выше определениям, вмешательство в оперативную деятельность контролируемого и привлечение его к юридической ответственности понимаются как следствие контроля, а не как его составная часть.

На мой взгляд, также представляется целесообразным разграничение контроля и мер, принимаемых по итогам контроля. Поскольку при отсутствии такого разграничения, то есть при широком понимании контроля, происходит фактическое отождествление термина «контроль» с термином «регулирование» [10], что ве-

дет к ненужной путанице и подмене понятий.

Еще до принятия Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» мною было сформулировано следующее определение общественного контроля: «Под общественным контролем следует понимать процесс целенаправленного получения гражданами и (или) их объединениями информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, в отдельных случаях общественных и религиозных объединений, иных организаций и учреждений с целью принятия на основе полученной информации мер, направленных на корректировку деятельности названных субъектов, а в случае выявления правонарушений, привлечение виновных к юридической ответственности» [2].

Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет общественный контроль следующим образом: «Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [5, ч. 1 ст. 4].

Таким образом, закрепленное в законе определение по смыслу в целом совпадает с предложенным мною определением общественного контроля. Оно так же исходит из узкого значения слова «контроль», указывает на публичную природу общественного контроля. Однако в последнем аспекте данное в законе определение более радикально. Главное различие заключается в том, что, давая определения общественного контроля, законодатель вычеркнул из круга его объектов всех тех, кто не осуществляет публичные полномочия. То есть согласно определению, даваемому в законе, деятельность общественных и религиозных объединений не может быть подвержена общественному контролю. Между тем, полагаю, что общественный контроль деятельности данных субъектов иногда бывает необходим.





В предложенном мною определении общественного контроля акцентировано внимание на том, что это деятельность именно граждан и их объединений, а не абстрактных субъектов общественного контроля, в круг которых можно включить и исключить отсюда кого угодно. Полагаю, что это является существенным преимуществом выработанного мною определения. Также в нем содержится указание на необходимость принятия на основе полученной информации мер, направленных на корректировку деятельности подконтрольных субъектов, а в случае выявления правонарушений привлечение виновных к юридической ответственности. Думается, что такое указание должно быть закреплено в федеральном законе.

Таким образом, полагаю необходимым изложить ч.1 ст. 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции:

«Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается процесс целенаправленного получения гражданами и (или) их объединениями информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, в отдельных случаях общественных и религиозных объединений, иных организаций и учреждений с целью принятия на основе полученной информации мер, направленных на корректировку деятельности названных субъектов, а в случае выявления правонарушений, привлечение виновных к юридической ответственности».

В современной науке получило распространение понимание общественного контроля как деятельности субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных объектов общественного контроля [4, с. 75].

В свою очередь, под общественными интересами понимаются интересы неопределенного круга лиц, связанные с обеспечением их безопасности и благополучия, соблюдением их прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и нормами международного права [4, с. 74].

Понятие «общественные интересы» не только разрабатывается как теоретическая категория, но и было предложено для нормативного закрепления в федеральном законодательстве.

Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного

контроля в Российской Федерации» не содержит в себе определение термина «общественные интересы». Однако ч. 1 ст. 15 гласит: «Общественные инспекции и группы общественного контроля осуществляют общественный контроль в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль». Таким образом, в текст закона словосочетание «общественные интересы» было введено, при этом закон не указывает, что под общественными интересами следует понимать. Соответственно неясно? включил ли сознательно законодатель категорию «общественные интересы» в понятийный аппарат российской правовой системы и можно ли ссылаться на факт нарушения общественного интереса, например, заявителю в судебном заседании, или же употребление словосочетания «общественные интересы» в тексте закона является случайным.

Полагаю, что нормативное закрепление категории «Общественные интересы» не приведет к положительному эффекту, напротив, оно ограничит круг вопросов, подлежащих общественному контролю, и даже более того, создаст юридическую возможность для дальнейшего сужения данного круга. Не следует ограничивать круг вопросов, подлежащих общественному контролю, довольно-таки узкой по своему значению категорией «общественные интересы». Думается, что общественному контролю должно подлежать все то, что не составляет государственную или иную охраняемую законом тайну.

В связи с вышесказанным уместно процитировать высказывание М. А. Федотова: «Сфера деятельности общественного контроля должна расширяться, постепенно распространяться на новые организации и ведомства» [6, с. 3].

В заключение статьи можно сделать следующий вывод. Принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» было необходимым и в целом положительным шагом. Закон далек от совершенства, несмотря на длительный период разработки, он получился довольно «сырым». Складывается впечатление, что законо-

датель стремился в некоторой степени ограничить возможность граждан участвовать в осуществлении общественного контроля, отсеять от контрольной деятельности широкие слои населения, сделать общественный контроль профессиональной деятельностью специализированных и в целом лояльных государству структур. Действующая редакция закона не обеспечивает в полной мере реально-

го осуществления общественного контроля в России. Закон должен стать более демократичным, направленным на обеспечение возможности рядовых граждан принимать полноценное участие в контрольной деятельности. Таким образом, закону требуется доработка, в процессе которой могут быть использованы изменения и дополнения к закону, предложенные в данной статье.

References

1. Belyaev V. P. Kontrol' v sovremennoi Rossii: voprosy teorii i praktika pravovogo regulirovaniya : monografiya [Control in Modern Russia: Issues of Theory and Practice of Legal Regulation: Monograph] / V. P. Belyaev, O. V. Brezhnev, I. B. Lagutin, A. I. Khoroshil'tsev. — Moscow: Yurлитinform Publ., 2013.
2. Zhguchev, P. B. Problemy v opredelenii ponyatiya «obshchestvennyi kontrol'» [Problems in Defining the Notion of 'Social Control'] / P. B. Zhguchev // *Gumanitar-nye nauki i obrazovanie*. — 2012. — No. 2 (10). — p. 132—134.
3. Korshunov, S. A. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya v sfere mestnogo samoupravleniya : dis. ... kand. yurid. nauk [Legal Regulation of State Control in the Sphere of Local Government: Thesis of Cand. Sc. Law] / S. A. Korshunov. — Kazan, 2006.
4. Mikheev, D. S. Obshchestvennyi kontrol' za deyatel'nost'yu organov mestnogo samoupravleniya: problemy stanovleniya i tendentsii razvitiya : monografiya [State Control over the Activity of Bodies of Local Government : Problems of Establishment and Tendencies of Development: Monograph] / D. S. Mikheev. — Ioshkar-Ola, 2012.
5. On fundamentals of social control in the Russian Federation: Federal Law as of 21.07.2014 No. 212-FZ // *Rossiiskaya gazeta*. — 2014. — July 23. (In Russ.)
6. Public control: New perspectives // *Prestuplenie i nakazanie*. — 2012. — No. 1. (In Russ.)
7. Raizberg, B. A. Sovremennyy ekonomicheskii slovar' [Modern Economic Dictionary] [Electronic Resource] / B. A. Raizberg, Lozovskii, L. Sh. E. B. Starodubtseva. — 5th edition., revised and enlarged // *Yandex. Slovare*. — URL: <http://slovari.yandex.ru> (date of access: 16.04.2012).
8. Slovar' po ekonomike i finansam [Dictionary on Economics and Finance] [Electronic Resource] // *Yandex. Slovare*. — URL: <http://slovari.yandex.ru> (date of access: 16.04.2012).
9. President of Russia's Council on Civil Society and Human Rights [Electronic Resource]. — URL: http://old.president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/ (date of access: 18.02.2015). (In Russ.)
10. Dictionary of the Russian Language: In 4 Volumes [Electronic Resource] / pod red. D. N. Ushakova // *Yandex. Slovare*. — URL: <http://slovari.yandex.ru> (date of access: 16.04.2012).
11. Yunatskevich, P. I. Pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya sluzhebnogo povedeniya gosudarstvennykh sluzhashchikh [Legal Fundamentals of Public Control of Official Behaviour of Public Officers] [Electronic Resource] / P. I. Yunatskevich. — St. Petersburg: OSB PANI Publ., 2006. — URL: <http://www.cobrac.spb.ru/down/lib/pravovie-osnovi-obshchestvennogo-kontrol.pdf> (date of access: 18.02.2015)

ЖГУЧЕВ Павел Борисович, аспирант кафедры государственного и административного права Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва. 430005, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68. E-mail: Pawell-11-9@mail.ru

ZHGUCHEV Pavel Borisovich, a graduate student of the department of public and administrative law Mordovia State University named after N. P. Ogarev. Bolshevitskayastreet, 68. 430005, Saransk, E-mail: Pawell-11-9@mail.ru

For citation: **P. B. Zhguchev** The Development of social control in the Russian Federation *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 2(50).2015. pp. 190—195.





УДК 342 (470) + 342.03

Ю. В. Герасименко

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ П. П. СЕРКОВА «КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»*

Y. V. Gerasimenko

REVIEW OF THE MONOGRAPH OF P. P. SERKOV 'CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY IN THE RUSSIAN FEDERATION: MODERN THEORY AND PRACTICE'

На основе проведенного анализа монографии П. П. Серкова «Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика» дается оценка изложенной трактовки конституционной ответственности.

Ключевые слова: рецензия, монография, конституционное право, конституционная ответственность, концепции.

Based on the analysis of the monograph of P.P. Serkov 'Constitutional Responsibility in the Russian Federation: Modern Theory and Practice' the author introduces his evaluation of the given interpretations of constitutional responsibility.

Keywords: review, monograph, constitutional law, constitutional responsibility, a concept.

Несмотря на то что исследуемая автором проблематика на протяжении целого ряда лет широко обсуждается юридической общественностью [1; 3; 4; 6; 7; 9; 10] и вопросы конституционной (конституционно-правовой) ответственности включены во многие последние учебники по конституционному праву [2; 5; 8], опубликование в 2014 году монографии П. П. Серкова стало заметным событием и вызвало интерес среди конституционалистов.

Особое внимание к данной работе обусловлено, во-первых, тем, что в ней в оригинальной авторской концепции и в современных политико-правовых условиях

сформулированы разнообразные аспекты конституционной ответственности; во-вторых, важнейший институт конституционного права подверг комплексному анализу известный специалист в области публичных (административно-правовых) отношений — доктор юридических наук, профессор Петр Павлович Серков, первый заместитель председателя Верховного Суда Российской Федерации. В связи с этим в монографии представлен не только обширный научно-теоретический материал, но и глубокий межотраслевой анализ российского законодательства, вдумчивая аналитика и собственное «судейское прочтение» действующих правовых норм.

Работа имеет очевидную новаторскую структуру и форму подачи материала, благодаря чему автору удалось осветить целый ряд казалось бы аксиоматических



* Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика : монография. — М. : Норма, 2014. — 464 с.

сторон конституционной ответственности.

В первой главе монографии «Общие положения» (С. 10—85) дается обоснование актуальности исследования конституционной ответственности как некой общей научной идеи, так и особого вида юридической ответственности. В ней также показывается соотношение конституционной ответственности с механизмом правоотношения, политической ответственностью и юридической обязанностью.

Глава вторая «Материально-правовой аспект конституционной ответственности» (С. 86—256) и Глава третья «Процессуальный аспект конституционной ответственности» (С. 257—284) монографии содержат объемный и интересный материал авторского подхода к рассмотрению конституционной ответственности сквозь призму материально-процессуального регулирования. Нельзя не признать справедливым утверждение П. П. Серкова о том, что ни в одной из ранее изданных работ на тему конституционной ответственности не имелось специально выраженной структуризации материально-правового и процессуального аспектов (С. 88).

Что касается материально-правового аспекта конституционной ответственности, то здесь проанализированы: основания наступления данной ответственности, конституционный деликт (понятие, состав, объект, объективная и субъективная стороны), санкции и их классификация. При рассмотрении этих вопросов автор предпринял, может быть, и не всегда безупречную, но вполне допустимую в рамках научного исследования попытку модернизации многих сложившихся понятий и характеристик конституционной ответственности.

Следует согласиться с автором относительно существования тесной взаимосвязи материально-правовых и процессуальных норм в юридической ответственности вообще и в конституционной ответственности в частности. Это справедливо объясняется тем, «что процессуальные нормы, образуя юридический процесс, выполняют регулятивно-контрольно-охранительные функции по правоприменению материальных норм о юридической ответственности».

Импонируют рассуждения П. П. Серкова о том, что к конституционной ответственности необходимо предъявлять такие же общие требования, как к виду юридической ответственности: она должна регулироваться не только материально-

правовыми нормами, а сам процессуальный аспект должен обладать характеристиками юридического процесса (С. 257—260).

Четвертая глава рецензируемого издания «Иные аспекты конституционной ответственности» (С. 285—376) начинается с рассмотрения позитивного (перспективного) аспекта конституционной ответственности. Данный аспект конституционной ответственности, как известно, предполагает ответственность перед своей совестью или же перед кем-то еще, кто может оценить поведение конкретного субъекта права. Позитивная ответственность направляет субъекта на необходимость соотносить свое поведение с требованиями законности и общественной целесообразности. В рамках этой проблематики автор не уклоняется от научной дискуссии и, что особенно важно, не стесняется высказывать собственное мнение.

Заслуживает внимания проведенный анализ имеющихся правовых позиций Конституционного Суда РФ и зарубежной научной литературы по конституционно-правовой ответственности.

Здесь же отдельному научно-практическому разбору подвергается ответственность в избирательном законодательстве Российской Федерации.

В главе пятой «Результативность предложений о конституционной ответственности» (С. 377—407) и главе шестой «Основы новой концепции конституционной ответственности» (С. 408—464) обобщены и интерпретированы многие теоретические конструкции, содержащиеся в предыдущих главах монографии. В большинстве своем происходит их критическое переосмысление с корреляцией на политико-правовую фактуру, сложившуюся в стране за последнее время. Фактически в работе предпринята попытка в постановочном контексте сформулировать новаторское изложение теории конституционной ответственности и определить результативность предложений о введении конституционной ответственности.

Признавая безусловное право автора на свободу доктринального изложения заявленной темы, отмечая его научную смелость и добротную проработку объемного и непростого теоретического и фактического материала, необходимо все же высказать ряд незначительных замечаний.

Представляется, что далеко неравномерно в работе уделено внимание отдельным разновидностям конституционно-правовой ответственности. Так, если



ответственность в избирательном законодательстве Российской Федерации широко анализируется, то про иные ее разновидности этого сказать нельзя. Это, в частности, касается ответственности Президента Российской Федерации и иных должностных лиц, обладающих особым конституционно-правовым статусом, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, ответственности политических партий и иных общественных объединений.

Кроме того, при анализе иностранных правовых источников допущены незначи-

тельные фактические неточности. Причиной этого могло стать использование неофициальных источников информации или ошибки при переводе.

Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку работы.

В целом, считаю, что рецензируемая монография П. П. Серкова «Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика» является своевременной и будет востребована юридической наукой.

References

1. Avak'yan, S. A. Gosudarstvenno-pravovaya otvetstvennost' [State and Legal Responsibility] / S. A. Avak'yan // *Sov. gosudarstvo i pravo*. — 1975. — No. 10
2. Avak'yan, S. A. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnyi kurs : v 2 t. [Constitutional Law in Russia: Educational Course: In 2 Volumes] / S. A. Avak'yan — V. 1 / — Moscow, 2006
3. Zinov'ev, A. V. Konstitutsionnaya otvetstvennost' [Constitutional Responsibility] / A. V. Zinov'ev // *Pravovedenie*. — 2003. — No. 4.
4. Zrazhevskaya, T. D. Otvetstvennost' po sovetskomu gosudarstvennomu pravu [Responsibility According to the Soviet Law] / T. D. Zrazhevskaya. — Voronezh. 1980.
5. Kozlova, E. I. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnik [Constitutional Law of Russia: Course Book] / E. I. Kozlova, O. E. Kutafin. — Moscow, 2004.
6. Kokotov, A. N. Konstitutsionno-pravovoe prinuzhdenie [Constitutional and Legal Enforcement] / A. N. Kokotov // *Ros. yurid. zhurn.* — 2003. — No. 1.
7. Kondrat'ev, A. A. Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' v Rossiiskoi Federatsii: teoriya i praktika [Constitutional and Legal Responsibility in the Russian Federation: Theory and Practice] / A. A. Kondrat'ev. — Moscow, 2006.
8. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnik [Constitutional Law: Course Book] / otv. red. A. N. Kokotov, M. I. Kukushkin. — Moscow, 2010.
9. Kutafin, O. E. Predmet konstitutsionnogo prava [Subject of the Constitutional Law] / O. E. Kutafin. — Moscow, 2001.
10. Ovsepyan, Zh. I. Yuridicheskaya otvetstvennost' i gosudarstvennoe prinuzhdenie: obshcheteoreticheskoe i konstitutsionno-pravovoe issledovanie [Judicial Responsibility and State Enforcement: General Theoretical and Constitutional and Legal Study] / Zh. I. Ovsepyan — Rostov on Don: Everest Publ., 2005. — 276 p.

ГЕРАСИМЕНКО Ю. В., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Омской области.

GERASIMENKO Y. V., PhD Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in Omsk region.

For citation: **Y. V. Gerasimenko** Review of the Monograph of P. P. Serkov 'Constitutional Responsibility in the Russian Federation: Modern Theory and Practice' *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 2(50).2015. pp. 196—198.



ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ К ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «ПРОБЛЕМЫ ПРАВА»

Объем статьи не должен превышать 40 тыс. знаков, включая пробелы, и не может быть меньше 5 страниц. Статья набирается в текстовом редакторе Microsoft Word в формате *.rtf шрифтом Times New Roman, размером 14 пунктов, в полуторном интервале. Отступ красной строки: в тексте — 10 мм, в затекстовых примечаниях (концевых сносках) отступы и выступы строк не ставятся. Точное количество знаков можно определить через меню текстового редактора Microsoft Word (Сервис — Статистика — Учитывать все сноски).

Параметры документа: верхнее и нижнее поле — 20 мм, правое — 15 мм, левое — 30 мм.

В начале статьи помещаются: инициалы и фамилия автора (авторов), название статьи, аннотация на русском языке объемом не менее 700 знаков или 10 строк, ниже отдельной строкой — ключевые слова. Ключевые слова приводятся в именительном падеже в количестве до десяти слов. Инициалы и фамилия автора (авторов) дублируются транслитерацией, название статьи должно быть переведено на английский язык.

В конце статьи перед данными об авторе должна быть надпись «Статья публикуется впервые», ставится дата и авторучкой подпись автора (авторов). При пересылке статьи электронной почтой подпись автора сканируется в черно-белом режиме, сохраняется в формате *.tif или *.jpg и вставляется в документ ниже затекстовых сносок.

Обязательно для заполнения: в конце статьи (в одном файле) на русском языке помещаются сведения об авторе (авторах) — полностью имя, отчество, фамилия, затем ученая степень, ученое звание, должность, кафедра, вуз (или организация, в которой работает автор); рабочий адрес вуза или организации (полные — включая название, город и страну — адресные сведения вместе с почтовым индексом, указывать правильное полное название организации, желательно — его официально принятый английский вариант), электронный адрес и контактные телефоны.

Библиографические ссылки

При подготовке рукописи автору рекомендуется использовать ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» (Полный текст ГОСТ Р размещен на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии).

В редакцию журнала статья передается качественно по электронной почте одним файлом (название файла — фамилия автора). Тема электронного письма: Проблемы права.

Отправляемая статья должна быть вычитана автором; устранены все грамматические, пунктуационные, синтаксические ошибки, неточности; выверены все юридические и научные термины. За ошибки и неточности научного и фактического характера ответственность несет автор (авторы) статьи.

Поступившие в редакцию материалы возврату не подлежат.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.



REQUIREMENTS TO THE ARTICLES TO BE PUBLISHED IN MAGAZINE "PROBLEMS OF LAW"

The article should not exceed 40 000 characters including whitespaces and may not be less than 5 pages. The article should be composed in Microsoft Word in *.rtf format using Times New Roman font, size 14, 1.5 line spacing. Indents: 10 mm (in text), no indents and hanging indents in endnotes. To calculate the characters, use Microsoft Word menu (Tools — Statistics — Include footnotes and endnotes).

Document parameters: 20 mm top margin and bottom margin, 15 mm right margin, 30 mm left margin.

Please state the following in the beginning of the article: initials and last name of the author (authors), the title of the article, annotation in Russian (not less than 700 characters or 10 lines), and the keywords on the next line. The number of keywords should not exceed 10. The initials and the last name of the author (authors) should also be transliterated. The title of the article should be translated into English.

Please include the phrase "The article is published for the first time", date and signature of the author (authors) in the end of the article. If you send the article via email, please scan the signature in black and white mode, save it in *.tiff or *.jpg and insert it into the document after the endnotes.

Required information: Information about the author (authors) in Russian at the end of the article (in the same file) — first name, patronymic, last name, academic degree, academic rank, post, department, university (or organization where the author is employed); address of the university or the organization (full address, including city and country, post-code/ ZIP code, full name of the organization including its official English version), email, and phone.

References

Please use GOST P 7.0.5-2008 «System of standards on information, librarianship and publishing». Reference. General requirements and compilation rules" (Full text of ГОСТ P see at the Federal Agency on Technical Regulation and Metrology official web page).

Please submit the article via email in a single file (file should be named by the author's last name). Subject of the email: "Problems of Law".

The article should be proofread by the author. Please remove all grammar, punctuation and syntax errors and inaccuracies; re-check all legal and scientific terms. The responsibility for the scientific and factual errors is taken by the author (authors) of the article.

The articles submitted to the editors office will not be returned.

Материалы к публикации отправлять по адресу: E-mail: **urvest@mail.ru**
в редакцию журнала «Проблемы права»

или по почте по адресу:

**Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76,
Издательский центр.**

*Издатель: ООО «Южно-Уральский юридический вестник»
454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. Издательский центр ЮУрГУ.*

Отпечатано в типографии Издательского центра ЮУрГУ.

Формат 70×108^{1/16}.

Объем 17,5 усл. печ. л.

Тираж 300 экз.

Заказ 269/380.

Подписано в печать 30.04.2015.

Цена свободная.

200

