ПРОБЛЕМЫ ПРАВА
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПРАВОВОЙ ЖУРНАЛ

3'2017

16+

УЧРЕДИТЕЛИ:
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; **БЕКМАГАМБЕТОВ А. Б.**, зам. директора по науке Костанайского филиала ЧелГУ (Казахстан), член Оксфордского академического союза, кандидат юридических наук; **БОНДАРЬ Н. С.**, судья Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ; **ДАРОВСКИХ С. М**., зав. кафедрой уголовного процесса и криминалистики ЮУрГУ, доктор юридических наук, профессор, **ДУДКО И. Г.**, заведующий кафедрой государственного и административного права Мордовского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ; **ЗЕНИН С. С.,** директор института повышения квалификации, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук; **ЙИРАСЕК Й.**, зав. кафедрой конституционного права и международного публичного права юридического факультета Университета им. Палацкего в г. Оломоуц (Чешская Республика), кандидат юридических наук; **КАПУСТИН А. Я.**, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; **КИРЕЕВ В. В.**, директор Института права Челябинского государственного университета, доктор юридических наук; **КРУСС В. И.**, заведующий кафедрой теории права Тверского государственного университета, доктор юридических наук, профессор; **МАЙОРОВ В. И.**, профессор кафедры административного и финансового права института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор; **МАЛИНОВСКИЙ В. А.**, член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, Республика Казахстан, г. Астана; **МИНБАЛЕЕВ А. В.**, зам. декана юридического факультета ЮУрГУ, доктор юридических наук; **ПОДОЛЬНЫЙ Н. А.**, доцент, профессор кафедры правоохранительной деятельности и исполнительного производства Средне-Волжского филиала Российской правовой академии, доктор юридических наук.

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

Издатель ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

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

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

ISSN 2075-7913 Подписной индекс журнала **73848**

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № ФС77-45180 от 19.05.2011 г.
Адрес редакции: Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76, Издательский центр.
Тел./факс **(351) 267-97-01.** E-mail: **urvest@mail.ru**

© «Проблемы права», 2003—2017

PROBLEMY PRAVA
(ISSUES OF LAW)

3'2017

FOUNDERS JOURNAL:

OOO "South Ural Legal Newsletter"

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

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

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

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

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

CHIEF EDITOR

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

EDITORIAL BOARD:

S. A. Avakyan, Head of Constitutional and Municipal Law department, Lomonosov Moscow State University (Russia), Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation; **D. N. Bakhrakh**, Vice Dean for Research, Ural Institute of Economics, Management and Law, Doctor of Legal Science (Russia), Professor, Honored Scientist of Russian Federation; **A. B. Bekmagambetov,** Deputy director for science of Kostanay Branch of Chelyabinsk State University (Kazakhstan), member of the Oxford Academic Union, Candidate of Legal Sciences; **N. S. Bondar**, judge at Constitutional Court of Russian Federation (Russia), Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation, Honored Lawyer of Russian Federation; **Darovskikh S. M.**, Doctor of Science (Law), professor, head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics; **I. G. Dudko**, Head of State and Administrative Law Department at Mordovian State University (Russia), Doctor of Legal Science, Professor; **S. S. Zenin**, Director of the Institute of Advanced Training, Ph.D., assistant professor of constitutional and municipal law of the Moscow State Law University. O. E.Kutafina; **J. Jirasek**, Head of Constitutional Law and International Public Law Department at the Faculty of Law, Palacký University of Olomouc, (Czech Republic), Candidate of Legal Science; **A. Y. Kapustin**, Deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Legal Science, Professor; **V. V. Kireev**, Director of the Institute of Law of the Chelyabinsk State University, Doctor of Legal Science; **V. I. Kruss**, doctor of legal Sciences, Professor, head of chair of theory of law, Tver state University; **V. I. Mayorov**, Doctor of Legal Science, Professor (Russia); **V. A. Malinovsky**, member of the Constitutional Counsil 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 Professo, Professor of the Department of law enforcement and Executive production of the Middle Volga Branch of the Russian Academy of Law, Saransk.

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

Published by OOO "South Ural Legal Newsletter"
The journal is registered in Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology, and Mass Media.
Certificate ПИ № ФС77-45180 of May 19, 2011.

Address of the editors office: 454080, 76 Lenina pr., SUSU, Publishing House, Chelyabinsk, Russia
For correspondence: 454080, Chelyabinsk, PO Box 12550
Phone/Fax (351) 267-97-01. E-mail: urvest@mail.ru

В НОМЕРЕ:

КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

— 7 —
Зенин С.С.
Конституционно-правовые знания – фундамент правовой культуры и правового сознания личности

— 19 —
Мочалов А. Н.
Федерализм, территориальная автономия и права национальных меньшинств

— 25 —
Буш В. Е., Буш Г. А.
Взаимодействие уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации с правоохранительными органами

— 29 —
Чуклин А. В.
Об отдельных проблемах действия дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами Российской Федерации

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

— 34 —
Майоров В. И.
Характерные особенности и механизм совершения преступлений, связанных с незаконным возмещением налога на добавленную стоимость при проведении экспортных операций

— 40 —
Полякова С. В.
Повышение эффективности административно-юридикционной деятельности полиции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения

— 47 —
Павлова Е. А.
Ответственность несовершеннолетних по административному законодательству

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

— 50 —
Полич С. Б.
Правосубъектность и физическое лицо

— 53 —
Волостнова Т. И.
Анализ практической деятельности системы здравоохранения и предоставления медицинской помощи как части социального обеспечения граждан Республики Мордовия

— 57 —
Смирных А. Ю.
Соглашения об изменении порядка удовлетворения требований залоговых кредиторов в отечественном правопорядке

— 60 —
Дюков К. Р.
Ключевые тенденции в сфере обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств

— 63 —
Смирных А. Ю.
Договорная субординация залоговых кредиторов: сравнительно-правовое исследование

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

— 66 —
Миллеров Е. В., Миллерова Е. А.
О необходимости введения административной и уголовной ответственности за оборот материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости

— 70 —
Даровских С.М., Даровских О.И.
Законодательное регулирование оперативно-розыскной деятельности по законодательству России и Казахстана

— 74 —
Бекмагамбетов А. Б.
«Еще раз к вопросу о необходимости криминализации деяний, связанных с рабством в уголовном законодательстве Республики Казахстан»

— 84 —
Квасов В. Б.
Современные тенденции правового регулирования ответственности за самовольное проникновение на ох-раняемые объекты

— 90 —
Чистяков А. А., Наурзалиева С. М., Василенко А. С.
Особенности криминологических показателей преступности несовершеннолетних в Республике Казахстан

ПРАВО И ТРУД

— 97 —
Волостнова Т. И.
Предоставление льгот ветеранам труда в Республике Мордовия

ПРОБЛЕМЫ И МНЕНИЯ

— 101 —
Лютцер В. Л.
Проблемы кадровой самостоятельности в муниципальном праве

РЕЦЕНЗИИ. ОТЗЫВЫ

— 107 —
Лебедев В. А.
Рецензия «Современное понимание конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка в России»
(Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2017. 470 с.)

IN THIS ISSUE

CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY

— 7 —
Zenin S.S.
Constitutional legal knowledge - the foundation of legal culture
and legal consciousness of the individual

— 19 —
Mochalov A. N.
Federalism, Territorial Autonomy, and National Minorities' Rights

— 25 —
Bush V. E., Bush G. A.
Interaction authorized to protect the rights of entrepreneurs
in Russian regions with law enforcement

— 29 —
Chuklin A. V.
On some problems of the action extra guarantees of constitutional rights and freedoms
of man and citizen established by the Russian Federation subjects

ADMINISTRATIVE LAW

— 34 —
Mayorov V. I.
Characteristics and mechanism of offences involving the illegal reimbursement
of value-added tax in the process of export operations

— 40 —
Polyakova S. V.
Improving the efficiency of administrative-legal advice of the police
in the sphere of safety of road traffic

— 47 —
Pavlova E. A.
Responsibility of minors under administrative law

CIVIL LAW

— 50 —
Polic S. B.
Practicality and the physical person

— 53 —
Volostnova T. I.
Analysis of practical activities of the system of health and provide medical assistance
as part of social security of citizens of the Republic of Mordovia

— 57 —
Smirnykh A. Y.
Priority subordination by agreement

— 60 —
Dyukov K. R.
Key trends in the field of mandatory civil liability insurance for vehicle owners

— 63 —
Smirnykh A. Y.
Priority subordination by agreement: Comparative law research

CRIMINAL LEGAL DOCTRINE

— 66 —
Millerov E. V., MillerovaE.A.
About necessity of introduction of administrative and criminal liability for the circulation of materials that promote pornography, cult of violence and cruelty

— 70 —
Darovskikh S. M., Darovskikh O. I.
Legislative regulation of operational-search activity under the laws of Russia and Kazakhstan

— 74 —
Bekmagambetov A. B.
« Once again to the issue of the necessity of acts criminalization connected with slavery in the criminal legislation of the Republic of Kazakhstan»

— 84 —
Kvasov V. B.
Current trends in the legal regulation of liability for unauthorized entry into protected facilties

— 90 —
Chistyakov A. A., Naurzalieva S. M., Vasilenko A. S.
Features of criminological indicators of juvenile delinquency in the Republic of Kazakhstan

LAW AND LABOUR

— 97 —
Volostnova T. I.
The provision of benefits to veterans of labor in the Republic of Mordovia

ISSUES AND OPINIONS

— 101 —
Lutser V. L.
Problems of staff independence in municipal law

REVIEWS

— 107 —
Lebedev V. A.
Review “Modern understanding of the constitutional and legal mechanism for ensuring law and order in Russia”
(Bezrukov A.V. The constitutional and legal mechanism for ensuring law and order by public authorities in the Russian Federation: a thesis for a doctorate in law. Moscow, 2017. 470 p.)

ПП № 3(62)-2017. с. 7—18

УДК 342.41 + 340.11

Зенин С.С.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ЗНАНИЯ – ФУНДАМЕНТ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ И ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ ЛИЧНОСТИ

Zenin S.S.

CONSTITUTIONAL LEGAL KNOWLEDGE - THE FOUNDATION OF LEGAL CULTURE AND LEGAL CONSCIOUSNESS OF THE INDIVIDUAL

В предлагаемой статье анализируется связь конституционно-правовых знаний с процессами формирования правовой культуры и правового сознания личности. В работе обосноваться тезис о том, что правовое сознание является основной составной частью правовой культуры как более широкого понятия. Проведенное исследование показало, что конституционно-правовые знания являются основой формирования правовой культуры личности, при этом реализация интегративной функции правовой культуры по своей природе является ничем иным, как механизмом передачи накопленных конституционно-правовых знаний от поколения к поколению. Автор приходит к выводу о том, что конституционно-правовые знания являются основой правового сознания личности.

Ключевые слова: *правовая культура, правовое сознание, конституционно-правовые знания, конституционный строй.*

The proposed article analyzes the relationship of constitutional and legal knowledge with the processes of formation of legal culture and legal consciousness of the individual. The thesis that the legal consciousness is the main component of legal culture as a broader concept is based on the work. The conducted research has shown that the constitutional legal knowledge is the basis for the formation of the legal culture of the individual, while the implementation of the integrative function of legal culture is by nature nothing more than a mechanism for transferring the accumulated constitutional and legal knowledge from generation to generation. The author comes to the conclusion that constitutional and legal knowledge is the basis of the legal consciousness of the individual.

Keywords: *legal culture, legal consciousness, constitutional legal knowledge, constitutional order.*

На современном этапе развития в России гражданского общества как неотъемлемого и ключевого элемента в процессе формирования целостной правовой системы, основанной на демократических, конституционно закрепленных принципах, все более значимыми становятся вопросы понимания механизма становления и развития правосознания личности как основополагающего элемента общества. В основе любой демократической правовой модели лежит развитие и поддержание в обществе правовых установок основанных, прежде всего на принципах уважения со стороны государства прав и законных интересов человека и гражданина (путем их законодательной защиты), формирующих даль-

нейшее правопослушное поведение субъектов внутри общества.

В этой связи справедливым видится утверждение Ю.И. Шумилова, который считает, что – «...непонимание закономерного характера ряда тенденций и процессов в правовой сфере, неумение разграничить необходимое и случайное ведут к ощущению нестабильности, неподконтрольности происходящего воле субъекта, полной его зависимости от действий «невидимой руки»[1]. По нашему мнению, основой понимания указанных автором процессов являются конституционно-правовые знания, необходимые субъекту для их осознания. Знания, которые в дальнейшем могут служить достаточной основой, для формирования правосознания и правовой культуры его личности. При этом остаются открытыми следующие вопросы, - «Что первично - правосознание или правовая культура? Какую роль конституционно-правовые знания играю в процессе формирования правовой культуры и правосознания личности?». Необходимость четкого ответа на указанные вопросы, по нашему мнению, обуславливает в современных условиях развития правового государства в нашей стране растущий интерес к изучению вопросов о значении, развитии и природе указанных правовых явлений.

Представляется, что в целях разрешения поставленных вопросов в первую очередь необходимо определить понятийный аппарат, изучив сущность понятий «Конституционно-правовые знания», «правовое сознание», «правовая культура», после чего определить какого соотношение последнего с «правовым сознанием», а также обозначить значение конституционно-правовых знаний в процессе формирования указанных явлений.

Изучая понятие «конституционно-правовые знания», необходимо прежде всего определить сущность данного понятия, его источники и способы получения указанных знаний субъектом.

Касательно определения современных источников конституционно-правовых знаний, стоит отметить, что в условиях, отечественных реалий система указанных источников выглядит следующим образом. Основным источником без сомнения является Конституция Российской Федерации, в которой последовательно закрепляются основополагающие для всей правовой системы действующей на территории государства принципы. Также источником указанных знаний являются федеральные конституционные законы, федеральные законы и постановления правительства Российской Федерации, иные нормативно-правовые акты федеральных органов законодательной власти, законы и иные нормативные акты регионального уровня и т.д. При этом необходимо отметить, что источниками правовых знаний служат как результаты правовой деятельности субъектов права (юридическая практика, официальное толкование норм права), так и доктринальное толкование (неофициальное толкование нормативных актов учеными-правоведами, различные теории и мнения ученых по вопросам текущего состояния, тенденций и перспектив дальнейшего развития права).

В свою очередь список способов получения конституционно-правовых знаний субъектом, можно условно разделить на два вида:

• профессиональное правовое образование (получение знаний посредствам различных учебных дисциплин в специализированных учебных заведениях, либо вне их);

• правовое самообразование. Это определенный уровень образования, которое представляет собой осознанную, целенаправленную, самостоятельную деятельность человека, направленную на освоение, обновление, укрепление правовых знаний, приобретение навыков, умений систематически пополнять правовые знания и использовать их на практике, на выработку положительных социальных качеств, правового поведения, развития самоконтроля, общественно-правовой активности[2]. Человека, постоянно самостоятельно пополняющего свои правовые знания, можно отнести к личности с высоким уровнем правосознания и саморегуляции в поведении, то есть социализированной в правовой сфере личности.

Касаясь изучения сущности понятия «конституционно-правовые знания», в первую очередь необходимо отметить, что общепризнанного устоявшегося определения на данный момент нет, по причине чего, целесообразно, основываясь на этимологии понятий составляющих данный термин, а также трактовках ведущих представителей отечественной правовой мысли в сфере конституционного права, определить собственное понимание исследуемого понятия. Представляется, что отталкиваться в процессе конкретизации понятия «конституционно-правовые знания» необходимо от «знания», как базового термина.

Известно, что еще в эпоху средневековья знание уже отличалось мыслителями

от понятий вера, суждение и мнение. К примеру, Аврелий Августин писал: «что я разумею, тому и верю; но не все, чему я верю, то и разумею. Все, что я разумею, то я знаю; но не все то знаю, чему верю. Я знаю, как полезно верить многому и такому, чего не знаю»[3]. Иными словами автор видел действительную истину, понимая ее как знание, мнение и веру же автор относит к категории критических суждений, подверженных влиянию различных факторов (идеологии, доктринальному или иному общепринятому толкованию понимания каких-либо явлений и процессов) присущих конкретному обществу в определенный период времени.

Возвращаясь в современный период, опираясь на мнение Кохановского В.П.[4] можно сказать, что универсального понятия знания тоже нет. Необходимым согласиться с мнением автора о том, что - «каждой форме общественного сознания: науке, философии, мифологии, политике, религии и т.д. – соответствуют специфические формы знания», при этом Кохановский В.П. подчеркивает, что различают также и формы знания, имеющие понятийную, символическую или художественно-образцовую основу.

На наш взгляд, конституционно-правовые знания являются именно подобной формой знания, так как имеют собственную специфическую (правовую) понятийную основу. При этом, в рамках тематики данного исследования наиболее целесообразно будет остановиться на научном понимании термина «знание», разложив понятие «конституционно-правовые знания» на составляющие, «конституционное право» и «знания», понимая (в усеченном виде) конституционно-правовые знания, как знания об определенной отрасли права (конституционной). Понятие «знания» в большом энциклопедическом словаре трактуется как – «форма существования и систематизации результатов познавательной деятельности человека»[5], в свою очередь, исследуя понятие «конституционное право» представляется наиболее целесообразным из всего современного многообразия трактовок обратиться к определению, данному Кутафиным О.Е.[6].

Таким образом, можно дать следующее определение конституционно-правовым знаниям, понимая их как – систематизированный результат познавательной деятельности человека по изучению правовых норм закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые определяют организационное и функциональное единство общества: основы конституционного строя Российской Федерации, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления.

Иными словами, опираясь на данную трактовку, можно понимать конституционно-правовые знания как некий базис, заключающий в себе систематизированный результат познания обозначенных в вышеуказанном определении явлений. Далее, чтобы определить значение указанного базиса в процессе формирования правосознания и правовой культуры личности, необходимо определить сущность и отличительные черты указанных понятий.

Анализируя правовую культуру как термин современные ученые утверждают, что в рамках юриспруденции он вполне обоснованно может рассматриваться как самостоятельная юридическая категория. При этом, в процессе изучения содержания и структуры правовой культуры сложились различные подходы, оценки и выводы по данному вопросу.

Наиболее важным направлением в изучении правовой культуры сегодня становится изучение структуры данного понятия, а также социальной роли (функции) которую она играет в развитии правовой системы современного Российского общества, формирующегося в рамках общепризнанных демократических координат.

Понятие «культура» (от лат. – culture) означает воспитание, образование[7]. Правовая культура – это сложное, многоуровневое социальное явление, включающее в себя множество элементов. С целью наиболее объективного понимания его природы, на наш взгляд, следует обратить внимание на позицию Муромцева Г.И., который утверждает, что «правовая культура является связующим звеном между правом и культурой: в праве оно является элементом культуры, в свою очередь в культуре играет роль элемента права»[8]. Иными словами изучение правовой культуры как понятия, дает основания полагать, что его определение возможно, как с правовых позиций, так и с культурологических.

Опираясь на мнение автора, можно прийти к выводу о том, что играя роль связующего звена во взаимосвязи культуры и права исследуемое нами правовое явление с культурологической позиции характеризует уровень закрепления правовых ценностей в мышлении субъектов общества в текущий период времени. При этом правовая культура в праве явля-

ется показателем отражающим отношение (степень уважения) субъектов к его нормам.

Таким образом, вряд ли правовая культура может служить показателем эффективности всей правовой системы в целом, однако, на наш взгляд, необходимо отметить, что правовая система функционирует (реализуется и развивается) посредствам правовой деятельности людей, а правовая культура (в праве) отражает степень их уважения к правовым нормам, что в свою очередь, не может не отражаться на том, как именно ими будут реализовываться правовые предписания. Следовательно, можно сделать вывод о том, что во взаимосвязи правовой культуры и права, первична именно правовая культура, по причине того, что именно посредствам ее отражается отношение субъектов к праву. Таким образом, правовая культура может рассматриваться как условие определяющее форму реализации права.

Каковы же функции правовой культуры в современном демократическом обществе?

Понятие «функция» выводится от лат. «fu nctio» – исполнение, осуществление и чаще всего интерпретируется как круг обязанностей, назначение, роль, внешнее проявление свойств какого-нибудь объекта в определенной системе отношений[9]. И в таком качестве данное понятие, стало использоваться во многих сферах деятельности. Функция в данном контексте понимается как причинно-следственная связь, наблюдаемая между различными социальными процессами в рамках общественной системы, а также как роль, которую конкретный социальный институт выполняет в связи с потребностями общественной системы и составляющих ее слоев, групп и индивидов. Также его можно рассматривать как совокупность последствий всех процессов и явлений, протекающих внутрисоциального института, воздействующих определенным образом на социальную систему в целом.

Исходя из первоначального значения функций как исполнения и осуществления, в современной литературе[10] предлагается рассматривать функции не только в значении субъективных категорий их целей и мотива, но и наблюдаемых последствий, которые способствуют адаптации или приспособлению государства и права как системных образований (либо направлены на поддержание собственной системной целостности).

Опираясь на точку зрения профессора Радько Т.Н., который изучая функции правовой культуры, разделяет их на две группы, а именно - «*1)* функции идейно-психологической (внутренней) направленности, обеспечивающие более глубокое познание субъектами правовой действительности; *2)* функции социально-практической (внешней) направленности, обеспечивающие развитие их социально полезной правовой ориентации[11]», можно сделать вполне обоснованный вывод о том, что функции правовой культуры по своей природе вряд ли можно обоснованно ограничить областью внутреннего воздействия. В этом контексте следует согласиться с тем, что общепризнанной в отечественной юридической науке является так называемая единая классификация функций правовой культуры. Критериями разграничения в ней выступает наличие относительно обособленных сфер общественных отношений, на которые направлено воздействие правовой культуры. В юридической литературе наиболее часто упоминаются: регулятивная, правовой социализации, оценочная, прогностическая[12]; воспитательная, преобразующая, коммуникативная[13]; познавательно-преобразовательная, праворегулятивная, ценностно-нормативная, правосоциализаторская[14]; функция охраны прав, свобод и обязанностей, функция трансляции передового опыта и др[15].

Подобная архитектура функций правовой культуры, на наш взгляд, наглядно демонстрирует ее роль и место в обществе, подчеркивая особенности, проявляющиеся в специфических векторах воздействия на существующую реальность.

При этом неизученным остается вопрос о том, какие именно функции правовой культуры являются ключевыми, и какое значение для их реализации имеют конституционно-правовые знания. Как нами уже отмечалось именно конституционно-правовые знания, необходимы субъекту не только для осознания закономерного характера ряда тенденций и процессов в правовой сфере, но и для формирования в дальнейшем его правовой культуры. Также, ранее мы уже упоминали, что конституционно-правовые знания это (в узком понимании) теоретический базис. Таким образом, исследуя взаимосвязь конституционно-правовых знаний и правовой культуры, можно предположить, что указанные знания являются основой (фундаментом) для развития правовой культуры личности. Так как именно на их основе субъект может понимать и критически оценивать механизмы регулирования общественных отношений

определяющих организационное и функциональное единство общества, формируя, таким образом, свое отношение к указанным процессам.

Продолжая изучение вопроса об определении ключевых функций правовой культуры и значения конституционно-правовых знаний в процессе их реализации необходимо обратить внимание на мнение Колосовой Н.М. , которая указывает на первостепенное значение интегративной функции, которая должна организовать и стимулировать деятельность людей таким образом, чтобы формировать их солидарность с современными правовыми требованиями общества и государства[16]. Конечно же, скептики могут предположить, что к такому мнению автор пришел исходя из весьма неоднозначных обстоятельств, характерных для 90-х годов в России. Однако, как подчеркивают Оксамытный В.В. и Мукиенко И.Н. – «... такая точка зрения соответствует и современным социально-экономическим и политическим реалиям, поскольку дает возможность решить приоритетную задачу – достижение политического и юридического консенсуса как адекватного понимания содержания и ценностей правовых предписаний всеми членами общества»[17].

В рассматриваемом контексте позиция Колосовой Н.М., акцентирующей внимание на том, что интегративная функция все же является в условиях современных реалий первостепенной, на наш взгляд, является достаточно объективной. Поддерживает данную точку зрения и Л.А. Петручак, которая анализируя аксиологический подход, указывает на то, что сущность правовой культуры обуславливает ее первостепенную функцию, которая заключается в накоплении и передачи от поколения к поколению правовых ценностей[18]. Опираясь на мнения вышеуказанных авторов, можно вполне обоснованно утверждать, что именно реализация указанной функции обеспечивает историческую преемственность различных этапов развития, обеспечивая реальную возможность сохранения и передачи последующим поколениям правовых ценностей, накопленных поколением предыдущим. Говоря о значении реализации данной функции, определяя ее, как первостепенною, важно отметить, что именно конституционно-правовые знания (как систематизированный результат познавательной деятельности человека) являются носителем (теоретической базой) информации об указанных нами накопленных предыдущими поколениями правовых ценностях. Реализация указанной функции по своей природе является ничем иным, как механизмом передачи конституционно-правовых знаний от поколения к поколению. Это дает нам основания утверждать, что в основе формирования правовой культуры лежат конституционно-правовые знания. При этом, важно отметить, что указанные знания в процессе их передачи тоже подвержены развитию, так как сущность преемственности выражается в «удержании, сохранении и использовании отдельных элементов предшествующего уровня правового развития в последующем»[19].

В процессе изучения природы и значения правовой культуры в современном обществе, а также ее взаимосвязи с конституционно-правовыми знаниями, остался открытым вопрос о соотношении указанных понятий с таким явлением, как правосознание. В целях получения ответа на данный вопрос необходимо изучить сущность указанного понятия, а также сказать несколько слов о структуре правовой культуры.

Как верно отмечает Л.А. Петручак в литературе наиболее часто структуру правовой культуры определяют, как совокупность трех ее составляющих: права, правосознания и правовой деятельности[20].

Понятие и сущность права изучены на теоретическом уровне довольно глубоко, многими классиками отечественной правовой мысли, такими как: Петражицкий Л.И.[21], Чичерин Б.Н.[22], Новгородцев П.И., Кистяковский Б.А.[23] и д.р., однако наибольший интерес в рамках исследования обозначенной нами тематики представляют точки зрения Новгородцева П.И. и Чичерина Б.Н.

Право, по Чичерину Б.Н., составляет неотъемлемую принадлежность всех обществ. По существу, право есть взаимное ограничение свободы под общим законом, в задачу которого входит «мешая естественному неравенству перейти в неравенство юридическое, мешая свободе одного посягать на свободу других». Представляется, что данная формулировка является достаточно объективной сущностной характеристикой права, так как в схожей трактовке закреплен общепризнанный принцип международного права, закрепленный в ст. 4 Декларация прав человека и гражданина 26 августа 1789 года[24].

В свою очередь, Новгородцев П.И. в своих изысканиях уделял значительное внимание моральным аспектам формирования права, согласно концепции автора, - «мораль столь же неизменна, сколь

постоянна сущность человека то, что нравственно для одного человека, не может (не должно) быть этически безразличным для другого». Право, как и правосознание, согласно Новгодорцеву П.И. явления весьма динамичные, вплоть до того, что право может противоречить само себе или идее справедливости. В рамках своей концепции автор обозначал проблему, заключавшуюся в том, чтобы в процессе совершенствования права:

1. не выходить за пределы моральных критериев,

2. направлять правотворчество в соответствии с этическим идеалом в такой степени, в какой это возможно в данном исторически определенном обществе.

Представляется, что под этическим идеалом автор понимает элемент правосознания, присутствие которого необходимо в мышлении субъектов реализующих процесс совершенствования права. Иными словами, подчеркивая динамичность, как права, так и правосознания, автор, тем не менее, указывает на тот факт, что правосознание субъекта (как способность отражения и применения на практике усвоенных моральных ценностей) играет значительную роль в процессе совершенствования права. Что в свою очередь повышает значение правосознания, как элемента правовой культуры в общей структуре последнего. Таким образом, правосознание выступает как психолого-правовая характеристика субъекта общества, отражающая его способность к применению полученных в процессе социализации конституционно-правовых знаний.

Поддерживая данную точку зрения необходимо согласиться с Погодиным А.В.[25], который также указывает на то, что «правосознание есть не только теоретические и практически-прикладные знания, которые человек плохо или хорошо усвоил и сохранил в памяти в течение (правовой) социализации; правосознание - это живо пульсирующее в сознании умение мыслить (правовое мышление) с помощью общенаучных и правовых понятий, категорий, других понятийно-смысловых структур...». Далее, анализируя мнение автора, необходимо отметить, что согласно вышеуказанной трактовке правового сознания, знания им также представляются как фундамент правового сознания личности, приобретая который она в дальнейшем получает возможность мыслить - «с помощью общенаучных и правовых понятий, категорий, и т.д.».

При этом, в ходе изучения взаимосвязи права, правового сознания личности и конституционно-правовых знаний, остался нерешенным вопрос о соотношении правосознания с правовой деятельностью как элементом правовой культуры. Представляется, что решение данного вопроса, позволит нам конкретизировать значение конституционно-правовых знаний для формирования правосознания. Безусловно, определить соотношение правовой деятельности и правового сознания личности невозможно, без понимания сущности правовой деятельности. Однако, так как в рамках тематики нашего исследования решение данного вопроса носит исключительно вспомогательных характер, целесообразно будет ограничиться общим пониманием правовой деятельности, не углубляясь в тонкости изучения означенного явления.

Так, Тарханов И.А., в рамках уточнения понятия «правовая деятельность» указывает, что – ««с точки зрения субъектного состава категория «правовая деятельность» будучи шире категории «юридическая деятельность», охватывает не только действия публичных субъектов, осуществляющих государственную власть, но и действия всех юридических и физических лиц, гарантированные и охраняемые государством»[26].

Таким образом, в целях определения соотношения правового сознания личности и правовой деятельности, опираясь на мнение указанного автора можно сделать вывод о том, что правовая деятельность это практическое стадия формирования и развития правосознания, на первоначальном этапе реализуемая субъектом общества на основе полученных конституционно-правовых знаний, в процессе реализации которой, личность применяет их (знания) на практике, формируя, таким образом, собственное правовое сознание. Представляется, что в дальнейшем, осуществляя правовую деятельность личность помимо конституционно-правовых знаний использует и навыки полученные ею на первичном этапе правовой деятельности, так самым уже не формируя, а развивая собственное правосознание. Представляется, что именно на этом этапе уже сформировавшееся правовое сознание личности способно влиять на право.

Анализируя вышесказанное, относительно понимания исследуемых нами явлений можно сделать следующие выводы:

1) Право это неотъемлемая принадлежность всех обществ, представляющая собой в государственно-организационном смысле «совокупностью норм, исполнение которых вынуждается, защищается

и гарантируется государством», основной задачей которой является гарантия ограничения свободы одного члена общества посягать на свободу других его членов,

2) Право, довольно динамичное явления, подверженное влиянию (путем реализации правовой деятельности) правового сознания субъектов общества;

3) Правосознание, также является динамичным явлением, оно формируется и развивается субъектом самостоятельно на основе получаемых конституционно-правовых знаний в процессе реализации правовой деятельности;

Конкретизируя указанные выводы, возвращаясь к проблемам развития права, обозначенным Новгородцевым П.И., которые заключаются в необходимости соблюдения моральных критериев и соответствия этическому идеалу в процессе развития права, а также психологической трактовке права Кистяковского Б.А., становится очевидным, что субъекты в процессе правовой и юридической деятельности должны опираться не только на конституционно-правовые знания, но и на определенный комплекс морально-психологических установок, которые Кистяковский Б.А. характеризует как правовое сознание личности (или в трактовке автора «правовая психика»). Иными словами, рассматривая взаимосвязь права, правосознания и конституционно-правовых знаний, мы можем отметить, что право формируется и развивается под воздействием субъектов, которые, в свою очередь, в процессе реализации указанного воздействия руководствуются полученными конституционно-правовыми знаниями, и формирующимся на его основе правосознанием.

В указанном контексте, до настоящего момента мы уделяли внимание только индивидуальному правосознанию, при этом не изученным остался вопрос значения индивидуального уровня в общей структуре правового сознания личности, а соответственно и влияния конституционно-правовых знаний на иные уровни правосознания.

Представляется, что для ответа на эти вопросы необходимо уделить отдельное внимание изучению сущности, видов и структуры правосознания, для чего необходимым обратить внимание на точку зрения, сформированную на основе «субъективного аспекта бытия правового лица»[27], или иными словами, на основе соотношения двух философских понятий «субъективное» и «объективное», в рамках которой целесообрано согласиться с Захаровым Н.И. в том, что только субъективный подход позволяет выработать объективное понимание о правосознании как о явлении, характеризующем внутреннее состояние индивида[28].

Конечно, нельзя забывать о том, что структура правосознания не определяется только одним лишь индивидуальным уровнем, структурно оно, как справедливо отмечает Кравец И.А. подразделяется на: общественное, групповое, индивидуальное, а также обыденное, профессиональное и научное. При этом, в рамках тематики нашего исследования значения конституционно-правовых знаний на формирование правового сознания личности, необходимо обратить отдельное внимание на конституционный вид правосознания определение которого обосновывает Савченко С.А. Так, помимо общеизвестных видов правосознания автор выделяет на основании отраслевого признака отдельный вид правосознания, именуя его конституционным. Указанную классификацию автор обосновывает необходимостью реализации требований Конституции Российской Федерации, характерной чертой которых является в первую очередь признание ключевых прав и свобод человека высшей ценностью[29]. При этом выделяя ряд характерных для конституционного правосознания особенностей.

Во-первых, основу конституционного правосознания составляет Конституция Российской Федерации, которая являясь основным законом, становится и ключевым регулятором для всех конституционно-правовых отношений в государстве. Безусловно, - «Конституция важнейший компас при малейшем отклонении от принципов правового государства при принятии всех законов и подзаконных актов»[30]. Однако, признавая особую роль Конституции в процессе влияния на все правоотношения, протекающие в государстве, признать только ее основой для формирования правосознания личности было бы недостаточно целесообразным, так как в процессе формирования правосознания личность усваивает и конституцонно-правовые знания, а вместе с ними и устоявшиеся в обществе нормы морали, этики, социальной справедливости, которые также имеют важное значение для формирования правосознания субъекта общества, и таким образом препятствуют становлению определяющей роли Конституции в процессе формирования правосознания личности.

В целом, на наш взгляд, процесс формирования конституционного правосо-

знания обусловлен двумя ключевыми этапами: 1) необходимостью получения конституционно-правовых знаний; 2) осознанием потребности создания развитой правовой системы.

Во-вторых, автор указывает, что конституционное правосознание личности включает в себя представления, взгляды и суждения субъекта об основополагающих для всей системы социальных связей общества конституционных отношениях. Речь идет о единых основах функционирования общества, оформляющих его целостность, основанную на единых началах политического, экономического, социального и правового устройства, где статус человека и гражданина является одним из основных элементов его правовых основ. При этом важно отметить, что все указанные взгляды и суждения не могут формироваться сами по себе. Для того чтобы судить о чем-либо, необходимо как минимум знать об этом. При этом, как нами уже отмечалось ранее, взгляды и суждения об основополагающих конституционных правоотношениях у личности формируются не в процессе получения конституционно-правовых знаний (в том числе и о самой Конституции), а в процессе применения их на практике. Это, в свою очередь, позволяет нам обоснованно утверждать, что конституционно-правовые знания являются основой для формирования как индивидуального, так и конституционного правосознания.

Вполне объективным представляется мнение Савченко С.А. о том, что – «конституционное правосознание является неотъемлемым элементом конституционно-правового регулирования, поскольку оно соизмеряет действия индивида с установленными государством конституционно-правовыми предписаниями, регулирует поведение человека через конституционные принципы»[31]. При этом важно понимать, что правосознание само по себе не носит только отражательный характер. Аккумулируя конституционно-правовые знания в сознании человека, оно способно выступать, как средством воздействия (путем реализации полученных правовых знаний личностью на практике) на отдельные правовые институты, так и отрасли права или же на всю систему права в целом[32]. При этом, по нашему мнению, конституционное правосознание, является только специальным видом правосознания. Основой же формирования всех последующих видов правосознания (в том числе и конституционного) является правосознание индивидуальное.

По этой причине далее мы рассмотрим сущность и факторы развития индивидуального правосознания, а также значение для его развития конституционно-правовых знаний.

Правосознание, совершенно определенно нельзя представить только как совокупное знание множества юридических норм, в это понятие необходимо включать и осмысленное принятие существующих, нормативно закрепленных правовых ценностей. При этом важно понимать, что индивидуальное правосознание, прежде всего, качественно отличается определенным рядом факторов, формирующих его. Первичное проявление индивидуального правосознания характеризуется, прежде всего, тем, что человек, как член общества свою деятельность согласует с установленными правовыми нормами поведения, с которыми он знакомится непосредственно путем получения правовых знаний. В ходе анализа данного уровня правосознания важно отметить, что характерными для него чертами являются: сформировавшаяся в процессе получения конституционно-правовых знаний система взглядов на существующую правовую систему, осознание и принятие значение права в обществе и знание текущей правовой идеологии, приобретенные личностью в процессе применения полученных знаний на практике в повседневной жизни.

Таким образом, исследуя механизмы формирования правосознания личности можно прийти к выводу о том, что правосознание формируется в процессе социальной деятельности человека, как участника общественных отношений на основе полученных им правовых знаний. Об этом писал еще К. Маркс, определяя индивид как «общественное существо, любое жизненное проявление которого, является проявлением общественной жизни, даже если оно и не выступает в непосредственной форме коллективного, то есть совершаемого совместно с другими»[33]. Также необходимо понимать, и то, что содержание индивидуального правосознания во многом определяется и субъективными составляющими личности, такими как уровень общего образования человека, уровень его общей культуры, социальный статус и многое другое. Для нас же, в рамках темы исследования наибольший интерес представляет изучение вопроса о значении конституционно-правовых знаний в процессе становления индивидуального правосознания.

Как нами уже упоминалось ранее, индивидуальное правосознание приобрета-

ется субъектом исключительно в процессе социальной деятельности, в ходе которой человек, путем приобретения и усвоения существующих в обществе правовых установок (конституционно-правовых знаний) получает возможность понять сущность общепринятых и законодательно закрепленных в окружающем его обществе правил и норм поведения. Следовательно, правосознание личности формируется в процессе применения правовых знаний, что и позволяет нам рассматривать конституционно-правовые знания, как фундамент правосознания. Однако не до конца ясна структура этого процесса. В связи с этим необходимо вновь обратить внимание на мнение Савченко С.А.[34], так как, представляется, что конституционное правосознание и индивидуальное формируется схожим образом. Таким образом, необходимо обратить внимание на этапы, которые автор выделяет в структуре указанного процесса:

Первый этап – информационный. Когда, получение информации о содержании требований конституционных норм[35], способствует интеграции конституционных предписаний в общественную практику и обуславливает их социальную значимость.

Второй этап – на данном этапе позитивное отношение личности к правопослушному поведению основывается на единстве с ценностным отношением к Конституции, которое приобретает регулятивное значение, трансформируясь в принципы, формирующие ее поведение.

Третий этап – эмоциональный, он заключается в установлении внутреннего убеждения о необходимости соблюдения и применения конституционных принципов либо их отрицания.

Четвертый этап – установочный, означающий готовность действовать в соответствии с имеющейся базой знаний о конституционном законодательстве.

На практике, в нашей стране процесс получения правовых знаний регламентируется как с момента получения школьником основного общего образования (согласно п. 6 ФГОС, что «Стандарт ориентирован на становление личностных характеристик социально активного, уважающего закон и правопорядок, соизмеряющего свои поступки с нравственными ценностями, осознающего свои обязанности выпускника»[36]), так и в дальнейшем вплоть до получения конституционно-правовых знаний по специализированных учебным программам (согласно п. 5.2. ФГОС по специальности «Юриспруденция»[37], выпускник должен обладать рядом профессиональных компетенций, а именно быть способным: осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры; обеспечивать соблюдение законодательства субъектами права; принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом; применять нормативные правовые акты, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности; юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства; должен владеть навыками подготовки юридических документов).

Таким образом, можно сделать вполне обоснованный вывод о том, что через процесс получения субъектом конституционно-правовых знаний, государство и общество стремится сформировать в его мышлении правильные поведенческие стереотипы. Во многом именно на достижение указанной цели ориентированы означенные нами выше государственные образовательные стандарты. При этом, как нами уже отмечалось ранее, ключевую роль в достижении поставленных целей, безусловно, играют конституционно-правовые знания, так как без их получения, невозможно сформировать в мышлении человека как правильного понимания законодательных норм, регулирующих правоотношения в нашем обществе, так и соответствующего к ним отношения (ориентирующего личность к правопослушному поведению).

Следует отметить, что наибольшая эффективность подобной деятельности зависит от времени ее реализации. В контексте изучения формирования правопослушного поведения нельзя не согласиться с мнением Аванесова Г.А., который утверждает, что «…важно не упустить именно время. Как раз на ранней стадии, когда личность еще не приобрела устойчивых взглядов и привычек, может быть легче достигнут успех»[38], и заместителя министра образования и науки Российской Федерации Третьяк Н., которая в ходе своего выступления на круглом столе Съезда учителей обществознания, проведённого в связи с 20-летием принятия российской Конституции в Президентской библиотеке 19 мая 2013 года заявила о необходимости правового образования школьников начиная с первого класса, утверждая что - «правовое воспитание надо начинать с младшего школьного возраста, чтобы с детства привить ребёнку уважение к закону». При этом Третьяк

Н. отдельно отметила, что в целях помощи учащимся в процессе успешного усвоения материал, особое внимание следует уделять их возрастным интересам, специфике методики обучения и другим особенностям[39].

На ранних стадиях становления личности, конституционно-правовые знания наряду с информацией иного рода приобретают огромное значение. Именно они формируют в сознании и психологии каждого человека устойчивую внутреннюю базу, ориентирующую его в содержании правоотношений различно рода. Также важное значение имеет и то, через какой мотивационный фильтр проходят эти правовые знания, какое преломление они находят через призму мировоззренческих установок индивида, его ценностных представлений и ориентиров, интеллектуальных и эмоциональных настроений[40].

Подводя итоги проведенного исследования, с целью определения ответов, на ставящиеся в начале данной работы вопросы, необходимо сделать следующие выводы относительно взаимосвязи понятий правовое сознание и правовая культура личности, а также, относительно определения значения конституционно-правовых знаний в процессе формирования указанных явлений:

1. В ходе становления и развития в личности правосознания, субъект приобретает (через процесс получения конституционно-правовых знаний) правильные поведенческие установки (принципы и ценности) ориентирующие его к правопослушному поведению, что в дальнейшем делает его способным к полноценной правовой деятельности, посредствам которой он получает возможность воздействовать на дальнейшее развитие и совершенствование правовых норм.

В контексте означенного нами процесса, важность эффективного правового образования, как процесса передачи молодому поколению конституционно-правовых знаний, накопленных предыдущими поколениями, становится очевидной. Представляется, что именно необходимостью высокой эффективности правовой деятельности человека (как субъекта общества) и обусловлено ключевое значение конституционно-правовых знаний для формирования и укрепления, как правовой культуры каждой отдельной личности, так и конституциональной идентичности всего российского общества,

2. Так как правовое сознание личности формируется в процессе применения на практике полученных в процессе социализации конституционно-правовых знаний, их вполне обоснованно можно рассматривать как основу (фундамент) правового сознания личности;

3. Правовое сознание является основной составной частью правовой культуры как более широкого понятия;

4. Конституционно-правовые знания являются основой формирования правовой культуры личности, при этом реализация интегративной функции правовой культуры по своей природе является ничем иным, как механизмом передачи накопленных конституционно-правовых знаний от поколения к поколению.

В заключении, хотелось бы обозначая значимость получения правовых знаний субъектом именно российского общества и дальнейшего эффективного формирования на их основе правового сознания личности, обозначить проблему, свойственную нашему обществу, исключительно в силу ментальности субъектов его составляющих. Данная проблема была описана еще Кистяковским Б.А.[41], который изучая современное ему российское правосознание отмечал, - «отсутствие у российской интеллигенции интереса к правовым теориям и идеям». Также в своих исследованиях автор отмечал значительный уровень правового нигилизма, считая, что причина его в отсутствии порядка в жизни русского народа и желание решать возникающие в повседневной жизни спорные вопросы не на основе норм права, а «по совести» когда, любые попытки разрешать споры в рамках правового поля считаются отсутствием доброжелательного отношения и т.д. Анализируя вышеозначенное мнение автора, стоит отметить, что проблемы, обозначенные им еще в начале 20-го века, остаются насущными и сегодня, вследствие чего поиск путей повышения эффективности механизма становления и развития правового сознания и правовой культуры личности как основополагающего элемента общества не теряет актуальности и по сей день.

Литература

1. Шумилов Ю.И. К вопросу о законности оснований ограничения права частной собственности в публичных интересах // Правозащитник. 2013. № 1. С. 153–154.
2. Петручак Л.А. Правовая культура как детерминанта современного российского общества. М. 2012. С. 394.

3. Антология мировой философии в четырех томах. Т. 1, ч. 2. М., 1069, с. 597.
4. Философия для аспирантов: учебное пособие / Кохановский В.П. [и др.]. — 2-е изд. Ростов н/Д. : Феникс, 2003. - 448 с.
5. Большой юридический словарь. Сухарев А.Я., Крутских В.Е., Сухарева А.Я. — М.: Инфра – М. 2003. - 704 с.
6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2003. — С. 3.
7. Большой энциклопедический словарь под ред. И. Лапина, Е. Маталина, Р. Секачев, Е. Троицкая, Л. Хайбуллина, Н. Ярина. Издательство: АСТ. 2003. - 1248 с.
8. Муромцев Г.И. Правовая культура как объект научного исследования. Правовые культуры: история, эволюция, тенденции развития: Материалы межвузовской научной конференции. М., 2003. С.27.
9. Ефремова Т.Ф. Самый полный толковый словарь русского языка в 3 – х томах. М., 2015.
10. Родионова О. В. Социальная функция современного государства: дис... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 36–37; Поляков А.В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций. СПб., 2003. С. 539–540; Мертон Р.К. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль: Тексты / под ред. В.И. Добренькова М., 1996. С. 429.
11. См.: Радько Т. Н. Теория государства и права. М., 2009. С. 630.
12. Мухаев Р. Т. Теория государства и права. М., 2002. С. 415–416.
13. Радько Т. Н. Теория государства и права. М., 2009. С. 630–631.
14. Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. М., 1999. С.310–311.
15. Баумова М. Г. Функции правовой культуры. Н. Новгород, 2005.
16. Колосова Н. М. Интегративная функция правовой системы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.01. Колосова Нина Михайловна. М., 1990. С. 10.
17. Оксамытный В.В., Мукиенко И.Н. Правовые системы современных государственно-правовых обществ. Монография. М., 2008. С. 52.
18. Петручак Л. А. Правовая культура как детерминанта современного российского общества. Монография. М., 2012. С.111.
19. Наконечная Т. В. Преемственность в развитии советского права. Киев, 1987. С.10.
20. Петручак Л. А. Указ. соч. С. 83.
21. Петражицкий Л.И. Теория государства и права в связи с теорией нравственности. Т.1 СПб., 1909. С. 226-227
22. История политических и правовых учений Учебник/ Под ред. доктора юридических наук, профессора О. Э. Лейста. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – С. 538
23. См.: Там же
24. Кокошки Ф.Ф. Тексты важнейших основных законов иностранных государств. Ч. I., Издание М. и С. Сабашниковых., - 1905. С. 28
25. Погодин А.В. Правосознание субъекта как системообразующий фактор правореализации // История государства и права. -2013. - № 21.- С. 42 - 46
26. См.: Политико-правовые средства обеспечения перестройки / Под ред. И.А. Тарханова. Казань, 1990. С. 15 - 17.
27. Архипов С.И. Субъект права. СПб., 2004. С. 79.
28. Захаров Н.И. К вопросу о многомерности правосознания современной молодежи // Общество и право. 2009. № 4. С. 52–54.
29. .Савченко С.А. Роль конституционной правовой политики в формировании правосознания // Омбудсмен. 2014. № 1. С. 6.
30. Зражевская Т.Д. Конституционное право России: итоги современного развития и проблемы // Российское государство и правовая система: Современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 211, 411.
31. Савченко С.А. Указ. соч. С. 7.
32. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М., Новосибирск. 2002. С. 327.
33. Маркс К., Энгельс Ф. Из ранних произведений. М., 1956. С. 590.
34. Савченко С.А. Роль конституционной правовой политики в формировании правосознания // Омбудсмен. 2014. № 1. С. 9.
35. См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Гл. 1 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
36. Приказ Минобрнауки России от 17.12.2010 N 1897 (ред. от 29.12.2014) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте России 01.02.2011 N 19644) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», N 9, 28.02.2011.
37. Приказ Минобрнауки РФ от 04.05.2010 N 464 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.05.2010 N 17337) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», N 26, 28.06.2010.

38. Аванесов Г.А. Криминология. Прогностика. Управление. - Горький, 1975. - С. 109.
39. Правовое воспитание школьников начнётся с первого класса // Сайт президентской библиотеки им. Ельцина Б.Н. URL: http://www.prlib.ru/events/Pages/Item.aspx?itemid=441
40. См.: Обыденова Т.В Некоторые проблемы правового воспитания студентов // Административное и муниципальное право. 2008. №11.
41. История политических и правовых учений Учебник/ Под ред. доктора юридических наук, профессора О. Э. Лейста. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – С. 540

ЗЕНИН С.С. – доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е.Кутафина, старший научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент. 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

ZENIN S.S. - Associate Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law Moscow state law University. O. E. Kutafin, senior Researcher of the PKU Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor. 123995, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya street, the house 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 19—24

УДК 342.1:341.234 + 341.234

Мочалов А. Н.

ФЕДЕРАЛИЗМ, ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ АВТОНОМИЯ И ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ[1]

Mochalov A. N.

FEDERALISM, TERRITORIAL AUTONOMY, AND NATIONAL MINORITIES' RIGHTS

В статье рассматриваются федерализм и территориальная автономия как механизмы реализации прав национальных меньшинств, проживающих на территории того или иного региона. На примере таких стран, как Россия, Китай, Индия и Южно-Африканская Республика автор показывает, что данные формы территориальной организации государства могут способствовать реализации как коллективных прав меньшинств, так и индивидуальных прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, включая право пользоваться родным языком, право на получение образования на родном языке, право на сохранение и использование традиций своего народа, право на участие в управлении публичными делами. В контексте данной проблематики сравниваются подходы к признанию коллективной правосубъектности народов в конституциях рассматриваемых государств.

Ключевые слова: *территориальное устройство государства, федерализм, территориальная автономия, национальные меньшинства, права человека.*

In the article, federalism and territorial autonomy are analyzed as mechanisms of realization of rights of national minorities concentrated in a geographical region. Using the examples of Russia, India, China, and South Africa, the author argues that the discussed forms of territorial structure of a state can be implemented for realization of the collective rights of minority groups as well as individual rights of persons belonging to minorities. These rights include the right to use mother tongue, the right to education in the mother tongue, the right to preserve traditions of the people and to follow them, the right of democratic participation, and others. In the context of the problem, the author compares the approaches to recognizing legal status of peoples (nationalities) as groups in the constitutions of abovementioned states.

Keywords: *territorial structure of state, federalism, territorial autonomy, national minority, human rights.*

[1] Статья написана в рамках исследования, выполняемого за счет средств гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук МК-8057.2016.6.

Проблемы федерализма и территориальной автономии довольно часто обсуждаются в конституционно-правовой литературе. Исследовательский интерес представляет использование данных форм территориальной организации государства для управления этническим многообразием, в частности, в качестве механизма реализации прав национальных меньшинств. Если какая-либо этническая, языковая или религиозная группа, находящаяся в положении национального меньшинства, проживает в государстве не дисперсно, а концентрировано, занимая в течение длительного исторического периода определенную географическую местность или регион, такой территории может быть предоставлен специальный конституционный статус, заключающийся в возможности осуществления внутреннего самоуправления сообразно национальным особенностям и традициям.

Можно привести достаточно много примеров стран, где федерализм и территориальная автономия используются

как способ предоставления самоуправления территориям проживания этнических или языковых меньшинств. Так, «этнические» автономные территориальные единицы существуют в Испании, Италии, Великобритании, Франции, Дании, Финляндии, Китае, Шри-Ланке и т. д. В числе федераций, имеющих в своем составе «этнические» или «лингвистические» субъекты, помимо России, можно назвать Индию, Бельгию, Канаду, Швейцарию, Пакистан, Эфиопию и т. д. У. Кимлика (Kymlicka) констатирует, что тенденция в сторону т. н. «мультинационального федерализма» – модели территориального устройства, при которой «национальные меньшинства объединяются в государстве на федеративных началах через какую-то форму территориальной автономии» – довольно распространена на Западе[1].

Среди российских ученых распространено мнение, что т. н. «этнический», или «национальный», федерализм представляет опасность для территориальной целостности государства, в связи с чем оценивается как нежелательное явление. М. В. Глигич-Золотарева, например, охарактеризовала его как «два шага назад в эпоху родоплеменных отношений»[2]. В то же время, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в изданном в 1994 г. докладе о защите меньшинств в федеративных и регионалистских государствах пришла к выводу, что «федерализм, или подлинный регионализм, без сомнения является системой, позволяющей меньшинствам получать некоторую степень автономии в существующей структуре государства... Когда какое-либо меньшинство составляет большинство населения в субъекте федерации или регионе, оно косвенно получает выгоды от существующего [разграничения] компетенции и от участия в центральных органах власти»[3].

Возможности федерализма и территориальной автономии в урегулировании межэтнических конфликтов и вследствие этого – в обеспечении прав национальных меньшинств не раз отмечались в западной научной литературе. По мнению Д. Горовица (Horowitz), федерализм обладает большим «примирительным потенциалом», поскольку позволяет преобразовать национальное меньшинство в региональное большинство и подходить к решению региональных проблем с учетом особенностей соответствующей этнической группы[4].

В данной статье будет акцентировано внимание на том, как федерализм и территориальная автономия могут использоваться в качестве механизмов обеспечения конституционных прав национальных меньшинств.

Прежде стоит сделать несколько терминологических уточнений. Говоря о правах национальных меньшинств, следует различать, с одной стороны, групповые права меньшинств как коллективных субъектов конституционных правоотношений (например, право на самосохранение, самоуправление, самоопределение, сохранение самобытности и традиций и т. д.), а, с другой – индивидуальные права *представителей* национальных меньшинств, обусловленные принадлежностью человека к определенной этнической или языковой группе (право пользоваться родным языком, право на доступ к культурным ценностям своего народа, право получения образования на родном языке и т. д.). Кроме того, реализация представителями национальных меньшинств отдельных прав и свобод может обеспечиваться специальными конституционными гарантиями – т. н. мерами позитивной дискриминации (например, резервирование мест в органах государственной власти за представителями меньшинств в целях реализации их права на управление делами государства и права на доступ к государственной службе; квоты для представителей меньшинств при трудоустройстве и поступлении в образовательные организации и т. д.).

Другое уточнение касается термина «территориальная автономия», в широком смысле означающего всякую внутреннюю самостоятельность, или самоуправление, политико-территориальных единиц государства. В этом смысле он может использоваться не только применительно к автономным территориям в составе унитарных государств, подобно тем, что существуют в Китае или Испании, но также и к субъектам федеративных государств (которые по определению обладают самостоятельностью, а, следовательно – автономией)[5]. В то же время, федерализм не исчерпывается только одним самоуправлением (или автономией) территориальных единиц в решении внутренних вопросов, но предполагает также их участие в выработке решений на общегосударственном уровне[6].

Безусловно, права национальных меньшинств могут признаваться, обеспечиваться и гарантироваться и без привлечения государственной территории в качестве инструмента управления этническим многообразием. Но в тех случаях, когда национальные меньшинства проживают концентрированно, составляя зна-

чительную часть населения какого-либо региона, территориальная автономия и федерализм могут способствовать наиболее эффективной реализации их прав. Проиллюстрируем данный тезис с использованием примеров из конституционного законодательства России, а также Индии, Китайской Народной Республики (КНР) и Южно-Африканской Республики (ЮАР).

Во-первых, языковые права. Обычно национальные меньшинства пользуются собственными языками. Если какая-либо этническая или языковая группа составляет значительную часть населения в определенном регионе, самоуправление почти всегда включает возможность установления языка, на котором говорит национальное меньшинство, в качестве официального. Придание такому языку официального статуса означает, что на нем могут подаваться обращения в органы власти и даваться ответы на них; публиковаться правовые акты; может вестись судопроизводство и официальное делопроизводство в региональных и местных органах власти. Например, в соответствии со ст. 345 Конституции Индии[7] законодательный орган штата может принять один или несколько языков, употребляемых в таком штате, в качестве официальных. Согласно ст. 350 Конституции, жалобы о возмещении ущерба могут подаваться органам и должностным лицам на любом языке, используемом в Индии или в соответствующем штате. В Южно-Африканской Республике Конституция[8] устанавливает 11 официальных языков и предписывает правительствам политико-территориальных единиц – провинций использовать в своей деятельности по меньшей мере два из них. В Китае, согласно ст. 121 Конституции КНР[9], органы самоуправления автономных регионов должны пользоваться одним или несколькими языками и письменностью, распространенными в соответствующем регионе. Конституция Российской Федерации также предусматривает право республик («национальных» субъектов Российской Федерации) устанавливать собственные государственные языки, применяемые наряду с русским. Кроме того, согласно ст. 13 и 16 Закона РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-I «О языках народов Российской Федерации»[10] в местах компактного проживания национальных меньшинств «в необходимых случаях» допускается ведение официального делопроизводства и издание нормативных правовых актов на иных языках народов Российской Федерации. Порядок устанавливается также законодательством субъектов РФ.

Во-вторых, право на получение образования на родном языке. В большинстве случаев территориальная автономия и федерализм предполагают, что вопросы начального и среднего образования, включая обеспечение преподавания на языках меньшинств, находятся в ведении региональных органов власти. В Индии органы штатов и местные органы должны принимать «меры для обеспечения достаточных возможностей для обучения родному языку на начальном уровне образования детьми, принадлежащими лингвистическим меньшинствам» (ст. 350А Конституции Индии). При этом ст. 30 Конституции гарантирует лингвистическим и религиозным меньшинствам право открывать учебные заведения и управлять ими. В Китае ст. 37 действующего в этой стране Закона о региональной национальной автономии 1984 г.[11] предписывает, что в случае, если большинство обучающихся в школе или в классе составляют представители национальных меньшинств, образование должно вестись по возможности на их языке и с использованием учебников, написанных на таком языке. В соответствии со ст. 29 Конституции ЮАР каждый имеет право на получение образования на официальном языке или на языках по своему выбору в учреждениях образования, где предоставление такого образования является объективно возможным. Поскольку в каждой из провинций ЮАР доминирует одна или несколько языковых групп, использование официальных языков в школьном образовании в целом соответствует распространенности определенного языка в соответствующей провинции. Конституция РФ прямо не предусматривает гарантий получения начального или общего образования на родном языке, упоминая в ч. 2 ст. 26 лишь о праве каждого на свободный выбор языка обучения. Статья 14 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[12] предусматривает в качестве общего правила, что в образовательных организациях образовательная деятельность осуществляется на государственном языке Российской Федерации. В республиках, где наряду с русским языком используются другие (региональные) государственные языки, может вводиться преподавание и изучение этих государственных языков в соответствии с законодательством республик (такое преподавание не должно осуществляться в ущерб преподаванию и изучению русского языка). Впрочем, Закон предусматривает, что дошкольное, начальное общее и основное

общее образование могут осуществляться и на языках народов Российской Федерации «в пределах возможностей, предоставляемых системой образования».

В-третьих, право сохранять национальные традиции и следовать им как в частной, так и в публичной сфере. Нередко именно федерализм и территориальная автономия служат конституционно-правовыми формами, позволяющими учитывать традиции национальных меньшинств при осуществлении правового регулирования на региональном уровне. Например, ст. 116 Конституции предоставляет собраниям народных представителей районов национальной автономии право осуществлять нормативно-правовое регулирование «в соответствии с политическими, экономическими и культурными особенностями национальности (или национальностей) в данной местности». В рамках данных конституционных положений в Синьцзян-Уйгурском автономном районе (СУАР), где большинство населения составляют мусульмане (уйгуры, казахи, дунгане), региональными нормативными актами регулируется, к примеру, деятельность религиозных общин[13] и предусматривается ряд исключений из китайского законодательства об ограничении рождаемости (когда на территории КНР действовало правило «одна семья – один ребенок», в СУАР разрешалось иметь до трех детей[14]).

Как правило, использование национальных традиций связано с реализацией прав в области культуры, религии, языка и письменности, а также с наследственными, брачно-семейными и некоторые другими частноправовыми отношениями. В то же время, в некоторых странах традиции могут распространяться и на общественно-политическую сферу и, более того, действовать и признаваться в качестве обычного права. Так, Конституция Индии в ст. 371A и 371G предусматривает ряд особенностей в отношении штатов Нагаленд и Мизорам, большинство населения в которых составляют малые тибето-бирманские народности, сохраняющие родоплеменной уклад. Конституция ограничивает действие федерального законодательства на территории данных штатов, если оно затрагивает религиозные или социальные обычаи племен, их обычное право и судопроизводство, вопросы собственности и прав на землю. Эти сферы составляют предмет регулирования традиционных институтов и регионального законодательства, принимаемого с учетом местных традиций.

В России Конституция не признает самостоятельной юридической силы за обычаями и традициями национальных меньшинств. Тем не менее, национальные, а также религиозные традиции могут учитываться в региональном законодательстве. Например, п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»[15] содержит положение о том, что «соответствующие органы государственной власти в Российской Федерации вправе объявлять религиозные праздники нерабочими (праздничными) днями на соответствующих территориях». Руководствуясь данной нормой, органы государственной власти восьми субъектов Федерации, где значительную часть населения составляют народы, исповедующие ислам (Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Крым, Чеченская Республика), объявили в 2017 г. праздник Ураза-Байрам нерабочим праздничным днем.

В-четвертых, право представителей национальных меньшинств на участие в управлении делами государства и региона. Федерализм и территориальная автономия позволяют создавать преференциальные условия для представителей национальных меньшинств при избрании в региональные и местные представительные органы и при поступлении на государственную службу (на уровне соответствующей местности или региона). Чаще всего гарантией реализации этого права выступает квотирование или резервирование мест в органах власти за представителями меньшинств. Наиболее наглядно это проявляется в КНР, где председатель (начальник) автономной территориальной единицы должен принадлежать «титульной» национальности, осуществляющей автономию (ст. 114 Конституции). Статья 113 Конституции КНР гарантирует, что в состав собраний народных представителей автономных территорий должны входить депутаты, представляющие как «титульную» национальность, так и другие национальности, проживающие на соответствующей территории. В Индии Конституция не предусматривает каких-либо привилегий для представителей этнических или лингвистических меньшинств, являющихся «титульными» группами в том или ином штате. Но, в то же время, определенное число мест в органах государственной власти и органах местного самоуправления (муниципалитетах и панчаятах) резервируется за представителями т. н. «слабых» (*backward*) племен и каст, составляющих, как правило, большую часть

населения в каждом штате (в целом по стране данным категориям принадлежит около 70 % населения, но каждое конкретное племя или каста часто проживает концентрированно в пределах одного или нескольких штатов). В ЮАР и в России законодательно не предусмотрено каких-либо преимуществ для поступления на службу или участия в работе представительных органов на региональном уровне для лиц, принадлежащих к «титульным» этническим или языковым группам. Некоторое время назад в России предпринималась попытка закрепить в избирательных законах ряда автономных округов практику резервирования определенного числа мест в региональных парламентах за представителями коренных народов путем их избрания по национальным («этнотерриториальным») избирательным округам. Однако впоследствии данная практика была признана Верховным Судом РФ не соответствующей федеральному законодательству[16]. В российских республиках, в то же время, продолжает проводиться политика коренизации, подобная той, что существует в КНР: высшее должностное лицо республики в большинстве случаев принадлежит ее «титульной» национальности. В отличие от Китая, в России данная практика законодательно не закреплена и существует в силу неписаного конституционного соглашения.

Федерализм и территориальная автономия могут служить в качестве механизмов реализации не только индивидуальных, но и коллективных, или групповых, прав национальных меньшинств. Так, в ст. 4 Конституции КНР национальности признаются в качестве коллективного субъекта конституционных правоотношений, им гарантируется «свобода сохранения или изменения своих нравов и обычаев». Региональная национальная автономия же признается формой самоуправления (но не самоопределения) национальных меньшинств. Примечательно при этом, что субъектом реализации конституционного права на автономию выступает не публично-территориальная единица (автономный регион) и не населяющая ее общность, а непосредственно «титульная» национальность (в Конституции и в Законе 1984 г. используется конструкция «национальность, осуществляющая региональную автономию»). По-видимому, именно с этим обстоятельством связана признаваемая Конституцией особая роль «титульной» национальности (или национальностей) в автономной территориальной единице (воплощающаяся, в частности, в требовании национальной принадлежности председателя (начальника) автономного региона).

В Конституции Индии меньшинства прямо не названы в качестве субъектов реализации права на самоуправление в пределах штатов или автономных территорий. Однако ст. 29 Конституции говорит об «интересах меньшинств», в т. ч. их коллективном праве сохранять собственную письменность и культуру. Под «меньшинством» при этом понимается «любая группа граждан, проживающих на территории Индии или любой ее части, имеющая особый язык, собственную письменность и культуру». Данное конституционное положение послужило в качестве одного из юридических оснований установления в Индии т. н. «лингвистического федерализма» - системы, при которой в каждом штате распространен преимущественно один язык или несколько языков (притом, что в Индии используется почти 450 языков и порядка двух тысяч наречий и диалектов). Каждый индийский штат – регион концентрированного проживания того или иного лингвистического меньшинства (таковыми являются в том числе и носители языка хинди – самого распространенного языка в стране, но используемого лишь около 40 % населения), а федерализм, в свою очередь, является механизмом, позволяющим лингвистическим меньшинствам сохранять свою письменность и культуру на территориях компактного проживания.

Народы России, как и меньшинства в Индии, не признаются субъектами реализации права на «национальное» самоуправление в «своих» регионах в соответствии с российской Конституцией. Тем не менее, они обладают коллективной правосубъектностью. Статья 5 Конституции РФ провозглашает принцип равноправия и самоопределения народов в числе принципов федерализма, из чего многими учеными делается вывод, что «национальный» федерализм в России представляет собой форму самоопределения отдельных этнических групп, обладающих «собственной» государственностью в составе Российской Федерации и, вследствие этого, является механизмом реализации коллективных прав народов страны.

Помимо Конституции РФ, упоминание права на самоопределение можно также встретить в ст. 235 Конституции ЮАР, которая признает «право на самоопределение любого сообщества (*community*), разделяющего общее культурное и языковое наследие, в пределах территориальной единицы Республики и иным образом, предусмотренным национальным зако-

нодательством». Осуществление государственной власти на уровне политико-территориальных единиц (провинций) здесь прямо не связывается ни с самоопределением, ни с самоуправлением этнических или языковых групп. Однако очевидно, что территориальное устройство государства (построенное во многом с учетом этнолингвистического признака) также призвано способствовать сохранению самобытности, традиций, культуры и языков национальных меньшинств.

Литература

1. Кимлика У. Федерализм и сецессия: восток и запад // Ab Imperio. – 2000.– № 3–4. – С. 255–256.
2. Глигич–Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. – М.: Юристъ, 2006. – С. 109.
3. Compilation of Venice Commission Opinions And Reports Concerning the Protection of National Minorities (CDL(2011)018) // Venice Commission official website. URL: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282011%29018-e (дата обращения: 18.07.2017).
4. Horowitz D. A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society. – Berkley: University of California Press, 1985. – P. 214.
5. См.: Лексин И. В. Территориальная автономия в системе категорий государственного устройства // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 58–59.
6. Об отличиях федерализма от территориальной автономии см.: Elazar D. J. Contrasting Unitary and Federal Systems // International Political Science Review / Revue internationale de science politique. – 1997. – Vol. 18. – No. 3. – P. 243; Riker W. Federalism: Origin, Operation, Significance. – Boston: Little, Brown and Company, 1964.
7. Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2. Средняя Азия и Индостан / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2010. – С. 177–448.
8. Constitution of South Africa. URL: http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SAConstitution–web–eng.pdf (дата обращения: 18.07.2017).
9. Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 3. Дальний Восток / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Норма, 2010. – С. 224–258.
10. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 50. – Ст. 1740.
11. Law of the People Republic of China on Regional National Autonomy. Adopted at the Second Session of the Sixth National People's Congress on May 31, 1984 and promulgated by Order No. 13 of the President of the People's Republic of China on May 31, 1984. URL: http://www.npc.gov.cn (дата обращения: 18.07.2017).
12. Российская газета. – 2012. – 31 дек.
13. См.: Буяров Д. В. Некоторые аспекты государственного регулирования религиозной сферы в Синьцзян–Уйгурском автономном районе // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 8. – С. 228–230.
14. См.: Яо Ван, Капицын В.М. Территориальная автономия как институт национальной политики в Синьцзяне // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. – 2013. – № 5. – С. 148.
15. Российская газета. – 1997. – 01 окт.
16. Филиппова Н. А. Представительство национальных меньшинств в системе публичного представительства // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 23–26.

МОЧАЛОВ Артур Николаевич, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук. 620137, г. Екатеринбург. ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: artur.mochalov@usla.ru.

MOCHALOV Artur, associate professor of the Constitutional law chair of the Urals State Law University, Candidate of juridical sciences. 21 Komsomol'skaya Str., Yekaterinburg, 620137. E-mail: artur.mochalov@usla.ru.

ПП № 3(62)-2017. с. 25—28

УДК 346.26:342.7 + 346.9(470)

Буш В. Е., Буш Г. А.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

Bush V. E., Bush G. A.

INTERACTION AUTHORIZED TO PROTECT THE RIGHTS OF ENTREPRENEURS IN RUSSIAN REGIONS WITH LAW ENFORCEMENT.

В законах субъектах Российской Федерации о статусе уполномоченного по защите право предпринимателей закреплено их взаимодействие с некоторыми органами. Однако взаимодействие с правоохранительными органами и его направления, как правило, не отражаются. В статье представлены результаты анализа докладов уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, а также законодательства Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации в сфере регулирования статуса уполномоченных по защите прав предпринимателей, что позволило описать и систематизировать некоторые направления их работы с правоохранительными органами, что представляет научно-практическую ценность.

Ключевые слова: *уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, правоохранительные органы, экспертные органы, соглашения о взаимодействии, анализ запросов, суд, прокуратура, полиция, защита прав предпринимателей.*

Laws of Russian regions have statements about interaction of authorized in Russian regions to protect the rights of entrepreneurs with different government agencies. However it don't have statements about interaction with law enforcement. The article is dedicated the results of analysis of reports of authorized by the President of the Russian Federation to protect the rights of entrepreneurs and authorized in Russian regions and laws in such sphere. In the article are systematized and described some of directions of their work with law enforcement agencies, which has science and practical value.

Keywords: *authorized to protect the rights of entrepreneurs in the region of the Russian Federation, authorized by the President of the Russian Federation to protect the rights of entrepreneurs, law enforcement agencies, expert bodies, an agreement on cooperation, query analysis, the court, prosecutors, police, protection of the rights of entrepreneurs.*

В 2013 году был принят Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», в котором отражены общие организационно-правовые основы деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации[1].

В законах субъектов Российской Федерации о статусе уполномоченных по защите прав предпринимателей Российской Федерации, как правило, закреплено их взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, предпринимательским сообществом, но не отражены направления взаимодействия уполномоченного с правоохранительными органами. Не при-

водятся данные направления и в научных исследованиях, представленных в научно-периодических изданиях.

В нашей статье на основе анализа опыта взаимодействия уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации (далее – Уполномоченные) с правоохранительными органами, отраженного в докладах Уполномоченных за 2014, 2015, 2016 годы, выделяются соответствующие направления.

1. Уполномоченные входят в состав экспертных, совещательных, консультативных органов, созданных при правоохранительных органах (к примеру, в межведомственную рабочую группу по защите прав предпринимателей при прокуратуре Ростовской области, Общественный совет по защите малого и среднего бизнеса при прокуратуре Ростовской области, Общественный совет по защите малого и среднего бизнеса при Южной транспортной прокуратуре[2]; в межведомственную рабочую группу по защите прав предпринимателей при прокуратуре Московской области, Общественный совет при Московской межрегиональной транспортной прокуратуре, Общественный совет по защите прав субъектов малого и среднего бизнеса при прокуратуре Московской области[3]; в научно-консультативный совет при Арбитражном суде города Москвы, Общественный совет при прокуроре города Москвы[4], Общественный совет по защите малого и среднего бизнеса Межрегиональной транспортной прокуратуры межведомственной, рабочей группы по защите прав предпринимателей при Московской городской военной прокуратуре[5]; Совет по вопросам защиты прав Предпринимателей при Прокуратуре Челябинской области, Межведомственная рабочая группа по вопросам защиты прав предпринимателей при Генеральной прокуратуре[6]).

Как верно указано в докладе Уполномоченного города Москвы, участие Уполномоченного по правам предпринимателей в работе коллегиальных органов, созданных при органах власти, гарантирует обеспечение соблюдения прав и законных интересов и учет мнения субъектов предпринимательской деятельности при рассмотрении вопросов, касающихся осуществления предпринимательской деятельности[7].

2. Уполномоченные подписывают соглашения о совместной деятельности (взаимодействии) – к примеру, соглашение Уполномоченного города Москвы с Московской межрегиональной транспортной прокуратурой[8]; соглашения Уполномоченного Оренбургской области со Следственным управлением Следственного комитета РФ по Оренбургской области, Управлением Министерства Внутренних дел РФ по Оренбургской области, Прокуратурой Оренбургской области, Уральской транспортной прокуратурой[9]; соглашения Уполномоченного Красноярского края с прокуратурой Красноярского края, Западно-Сибирской транспортной прокуратурой, Главным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Красноярскому краю[10]; соглашения Уполномоченного республики Башкортостан с прокуратурой республики, Управлением Министерства внутренних дел по республике Башкортостан[11].

Согласно докладам Уполномоченных целью подписания указанных соглашений является повышение результативности, оперативный обмен информацией о состоянии дел в сфере защиты субъектов предпринимательской деятельности.

К примеру, за счет эффективного взаимодействия уполномоченного по республике Башкортостан с прокуратурой г. Стерлитамака удалось отсрочить на шесть месяцев снос производственных предприятий, размещенных в промышленной зоне без оформленных правоустанавливающих документов, что позволило в течение этого периода узаконить аренду земельных участков и сохранить бизнес более 100 предпринимателей[12].

3. Уполномоченные обращаются в правоохранительные органы для принятия мер по фактам нарушения прав предпринимателей, указанным в жалобах. При этом зачастую жалобы поступают на действия сотрудников правоохранительных органов.

В соответствии с Федеральным законом «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» – у Уполномоченных отсутствует полномочие по контролю за действиями правоохранительных органов [13].
Тем не менее, уполномоченным не запрещено обращаться в правоохранительные органы с информацией о фактах нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности для проведения органами проверок и принятия мер.

В докладе Уполномоченного Московской области за 2015 год приведен следующий пример. В июне 2015 года предприниматель Т. обратился в Клязьминское ОП МУ МВД России «Пушкинское» с заявлением о возврате незаконно удерживаемого с ноября 2014 года его контр-

агентом-арендодателем ОАО «ПК Р» оборудования. По итогам проведения полицией доследственной проверки по указанному факту в возбуждении уголовного дела отказано.

Предприниматель направил жалобу Уполномоченному. Изучив доводы заявителя, Уполномоченным направлено обращение в Пушкинскую городскую прокуратуру о необходимости проведения проверки бездействия сотрудников МУ МВД России «Пушкинское» по обращению предпринимателя. В августе 2015 года Пушкинской городской прокуратурой постановление полиции об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, а материалы направлены для проведения дополнительной проверки. В результате незаконно удерживаемое ОАО «ПК Р» оборудование возвращено предпринимателю[14].

В докладе Уполномоченного по Свердловской области за 2016 год указано, что в интересах субъектов предпринимательской деятельности по обращению Уполномоченного органами прокуратуры отменено 9 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, 3 постановления о приостановлении предварительного следствия по делу, 1 постановление о прекращении предварительного следствия [15].

4. Уполномоченные осуществляют сбор и анализ информации о запросах правоохранительных органов у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о предпринимателях-получателях субсидий. Такое направление взаимодействия отмечено в докладе Уполномоченного Ростовской области за 2015 год.

Так, за первое полугодие 2015 в адрес 22 муниципальных районов и городских округов Ростовской области направлено 37 запросов правоохранительных органов о предоставлении информации о предпринимателях-получателях субсидий. В запросах правоохранительные органы требовали обеспечить доступ к документам, на основании которых были приняты решения о выплате субсидий, к заявкам предпринимателей на субсидирование. Итогом указанной деятельности стало направление письма Уполномоченного в адрес врио Губернатора Ростовской области, в котором отмечалось снижение эффективности предоставления форм государственной поддержки в связи с проведением правоохранительными органами вышеуказанных проверочных мероприятий [16].

Нами описаны несколько направлений взаимодействия уполномоченных в субъектах Российской Федерации с правоохранительными органами.

Кроме того, кратко можно перечислить и такие направления взаимодействия, как проведение совместных с правоохранительными органами приемов предпринимателей[17], рабочих групп, совещаний и круглых столов, выездных мероприятий; совместного выпуска материалов для правового просвещения субъектов предпринимательской деятельности, публикации материалов, подготовленных сотрудниками прокуратуры, в периодическом издании Уполномоченного[18], внесения инициативы о проверке органами прокуратуры правовых актов, к примеру, административных регламентов[19].

Таким образом, в результате анализа докладов уполномоченных по защите прав предпринимателей в разных субъектах Российской Федерации нам удалось впервые выделить и систематизировать ряд общих направлений в их деятельности при взаимодействии с правоохранительными органами. Практическая ценность данного анализа заключается в возможности уполномоченных по защите прав предпринимателей разных субъектов использовать в своей деятельности опыт Уполномоченных других субъектов.

С учетом изложенного, считаем возможным закрепление направлений взаимодействия уполномоченных с правоохранительными органами в законах субъектов Российской Федерации об Уполномоченных.

Литература

1. См.: СЗ РФ.–2013.–N 19.–ст. 2305.
2. Доклад о деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ростовской области за полугодие 2015 года. – Ростов-на-Дону, 2015. С. 13-14.
3. Доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области об итогах деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области в 2015 году. – Москва, 2016. С. 55.
4. Ежегодный доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве за 2015 год. – М.М. Вышегородский, 2016. С.11.
5. Ежегодный доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве за 2014 год. – М.М. Вышегородский, 2015. С. 17.

6. Ежегодный доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в Оренбургской области за 2015 год. – Оренбург, 2016. С.17.
7. Ежегодный доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве за 2014 год. – М.М. Вышегородский, 2015. С.11.
8. Ежегодный доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве за 2015 год. – М.М. Вышегородский, 2016. С.11.
9. Ежегодный доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в Оренбургской области за 2015 год. – Оренбург, 2016. С.38-39.
10. Ежегодный доклад о соблюдении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории Красноярского края. – Красноярск, 2016. С. 24-25.
11. Доклад о соблюдении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в Республике Башкортостан в 2014 году. – Уфа, 2015. С. 37-38.
12. Доклад о соблюдении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в Республике Башкортостан в 2014 году. – Уфа, 2015. С. 38.
13. См.: СЗ РФ.–2013.–№ 19.–ст. 2305.
14. Доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области об итогах деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области в 2015 году. – Москва, 2016. С. 14.
15. Ежегодный доклад о результатах деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области в 2016 году. – Екатеринбург. С. 90.
16. Доклад о деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ростовской области за полугодие 2015 года. – Ростов-на-Дону, 2015. С. 20-21.
17. Ежегодный доклад о результатах деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области в 2016 году. – Екатеринбург. С. 37.
18. Доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области об итогах деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области в 2015 году. – Москва, 2016. С. 55.
19. Доклад о соблюдении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в Республике Башкортостан в 2014 году. – Уфа, 2015. С. 38.

БУШ Варвара Евгеньевна, консультант правового управления Омского городского Совета. 644024, г. Омск, ул. Думская, 1. E-mail: bush.varvara@mail.ru

BUSH Varvara, Consultant of Legal Department of the Omsk City Council. Bld. 1, Dumskaya Str., Omsk, 644024 E-mail: bush.varvara@mail.ru

БУШ Глеб Александрович, аспирант Омской юридической академии. Кафедра административного и финансового права. 644010, г. Омск, ул. Короленко, 12, E-mail: gleb.bush@mail.ru

BUSH Gleb, Postgraduate of Omsk Academy of Law, Department of Administrative and Financial Law. Bld. 12, Korolenko Str., Omsk, E-mail: gleb.bush@mail.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 29—33

УДК 342.7(470) + 342.415(470)

Чуклин А. В.

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ДЕЙСТВИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, УСТАНАВЛИВАЕМЫХ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Chuklin A. V.

ON SOME PROBLEMS OF THE ACTION EXTRA GUARANTEES OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN ESTABLISHED BY THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS

В статье анализируются отдельные проблемы действия дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами Российской Федерации. Автор отмечает, что дефицитность бюджетов субъектов Российской Федерации не позволяет в полной мере вести самостоятельную региональную политику и, как следствие, устанавливать дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, отсутствие финансовых средств в субъектах Российской Федерации на исполнение расходных обязательств вынуждает принимать не популярные решения в части отмены некоторых дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: *Конституция РФ, дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые субъектами Российской Федерации; проблемы действия дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами Российской Федерации; реальность дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами Российской Федерации.*

The article analyzes the problems of individual actions additional guarantees of the constitutional rights and freedoms of man and citizen established by the Russian Federation. The author notes that the budget deficit of the Russian Federation does not allow to fully pursue an independent regional policy and, as a consequence, establish additional guarantees of the constitutional rights and freedoms of man and citizen. In addition, the lack of financial resources in the Russian Federation in the execution of expenditure obligations forced to take unpopular decisions to cancel some of the additional guarantees of the constitutional rights and freedoms of man and citizen.

Keywords: *RF Constitution, additional guarantees of the constitutional rights and freedoms of man and citizen established by the Russian Federation; problem was a further guarantee of the constitutional rights and freedoms of man and citizen established by the Russian Federation; Reality additional guarantees of the constitutional rights and freedoms of man and citizen established by the Russian Federation.*

В настоящее время субъекты Российской Федерации сталкиваются с рядом проблем, которые в значительной степени влияют на региональную политику в сфере установления и действия дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Так, дефицитность бюджетов субъектов Российской Федерации не позволяет в полной мере вести самостоятельную региональную политику и, как следствие, устанавливать дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, современные тенденции развития федерального законодательства в части распределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обусловливают увеличение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации порой без соразмерной компенсации такого перераспределения. При этом отсутствие финансовых средств в субъектах Российской Федерации на исполнение расходных обязательств вынуждает принимать решения в части отмены некоторых дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В таких условиях представляется актуальным выделить ряд проблем, связанных с действием дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами Российской Федерации.

При этом под дополнительными гарантиями реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемыми субъектами Российской Федерации, следует понимать первичные правовые установления, обусловленные исключительно волей законодателя субъекта Российской Федерации, направленные на конкретизацию конституционных прав и свобод человека и гражданина и обеспечительных механизмов (правовых условий, средств) реализации этих прав с учетом особенностей развития соответствующего субъекта Российской Федерации.

1. Действие дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, установленных субъектами Российской Федерации, должно осуществляться в соответствии с направлениями государственной политики Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [6] установлены следующие направления распоряжения средствами материнского (семейного) капитала:

1) улучшение жилищных условий;

2) получение образования ребенком (детьми);

3) формирование накопительной пенсии для женщин;

4) приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов.

Данные положения являются основной гарантией реализации ряда конституционных прав (ст. 39, 40, 43 Конституции Российской Федерации). Субъекты Российской Федерации в рамках установления дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод предусматривают региональные материнские (семейные) капиталы. Вместе с тем направления распоряжения данным капиталом по сравнению с федеральным материнским (семейным) капиталом значительно уже и, как правило, не предусматривают возможность приобретения товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов [2].

Думается, что направления распоряжения региональным материнским (семейным) капиталом должны быть шире направлений распоряжения федеральным материнским (семейным) капиталом. Только в таком случае дополнительные гарантии реализации ряда конституционных прав, устанавливаемые субъектами Российской Федерации, будут действовать в соответствии с направлениями развития государственной политики Российской Федерации и в полной мере соответствовать основной гарантии реализации конституционных прав.

2. Отсутствие формально-юридической определенности в части компетенции по установлению дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод.

Так, согласно части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными за-

конами и законами субъектов Российской Федерации. Данные гарантии являются дополнительными гарантиями реализации конституционного права на местное самоуправление. Вместе с тем редакция закона такова, что не отрицается возможность установления таких гарантий как на федеральном, региональном, так и на муниципальном уровне организации публичной власти.

Кроме того, согласно той же статье Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. И в данном случае также нет определенности в вопросе компетенционной природы указанных гарантий.

В свою очередь отсутствие четкости в решении данной проблемы позволяет трактовать отдельным органам публичной власти данные отношения совершенно по-разному. Одни считают, что без соответствующего закона субъекта Российской Федерации установление муниципальными образованиями соответствующих гарантий не имеет достаточных правовых оснований. Другие, развивая эту мысль, приходят к выводу, что установление таких гарантий есть удел муниципальных образований и в связи с этим в законах субъектов Российской Федерации можно прямо указывать на необходимость такого установления за счет средств муниципальных образований. Третьи полагают, что сам закон субъекта Российской Федерации может установить данные гарантии непосредственно, поскольку муниципальные образования безусловным правом на установление указанных дополнительных гарантий не обладают [1, 4].

Дискуссионность данных позиций находит отражение в правоприменительной практике России. В частности апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2016 года № 83-АПГ16-2 [5] установлено безусловное право органов местного самоуправления вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности муниципальной службы в данном муниципальном образовании, дополнительного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет, в том числе устанавливать правила исчисления таких выплат, исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей. При этом как утверждает Верховный Суд Российской Федерации институт муниципальной службы, будучи по своей конституционно-правовой природе одним из существенных проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления обеспечивает участие в самостоятельном решении населением вопросов местного значения (часть 1 ст. 130, часть 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации) посредством замещения должностей в аппарате муниципальной власти. Важно, что Верховный Суд Российской Федерации не обусловливает правомочия органов местного самоуправления принятием федеральных или региональных законов.

3. Значительное количество дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод субъектом Российской Федерации устанавливаются в форме подзаконного нормативного правового акта. В основном это связано с необходимостью оперативного принятия и внесения изменений в систему дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в период их действия.

Например, в Законе Омской области от 4 июля 2008 года № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» [3] определена компетенция Губернатора Омской области и Правительства Омской области по установлению мер социальной поддержки категорий граждан, не предусмотренные Кодексом, а также дополнительных мер социальной поддержки категорий граждан, предусмотренных Кодексом, и порядок предоставления таких мер социальной поддержки. Указанные меры социальной поддержки являются дополнительными гарантиями реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение. Безусловно, подзаконное нормотворчество обладает рядом преимуществ административного характера.

Вместе с тем нельзя не учитывать, что закон обладает высшей юридической силой в системе законодательства субъектов Российской Федерации, он принимается в особом порядке, в рамках которого существует возможность учесть интересы всего населения субъекта Российской Федерации через реализацию соответствующих форм народного представи-

тельства. Закон как форма нормативного правового акта обладает рядом свойств обеспечивающих стабильное действие его положений в целом и дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод в частности.

4. Дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, устанавливаемые субъектом Российской Федерации, должны быть реальными, а не номинально установленными. Множество дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод, установленных субъектами Российской Федерации, имеют достаточно сложный механизм своей реализации. Во многом такой механизм представляет собой порядок осуществления данных дополнительных гарантий, в связи с чем неотделим от самих дополнительных гарантий.

Более того, погоня за финансовыми ресурсами порой приводит субъектов Российской Федерации к игнорированию особенностей развития своей территории, к установлению дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод без учета других дополнительных гарантий реализации, тем самым нарушается принцип системности их установления и действия. Дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод в этом случае представляют собой хаотически действующие меры вне связи с существующими реально общественными отношениями.

Действующая система распределения финансовых ресурсов между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации характеризуется чрезмерной вертикализацией отношений. В условиях, когда у субъектов Российской Федерации отсутствует финансовая возможность обеспечить собственные расходные обязательства, сложно устанавливать дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина на соответствующей территории. В связи с этим единственная возможность обеспечивать собственные расходные обязательства существует за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. Но, предоставляя межбюджетные трансферты, федеральные органы государственной власти диктуют свои условия их осуществления. Дефицитность бюджетов субъектов Российской Федерации не позволяет отказаться от данных межбюджетных трансфертов. Зачастую освоение федеральных средств требует принятия дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод. В таких условиях говорить о самостоятельном волевом решении субъектов Российской Федерации представляется проблематичным.

5. Политическая атмосфера в субъектах Российской Федерации оказывает существенное влияние на действие дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. В частности в периоды предвыборной деятельности те или иные меры социальной поддержки либо принимаются, либо их действие пролонгируется. Существенным обстоятельством является тот факт, что такие дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод имеют временной интервал своего действия. В таких условиях говорить о стабильном действии дополнительных гарантий реализации не приходится. Более того, после проведения выборной кампании могут быть приняты не популярные решения об отмене соответствующих дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод.

Аналогичные меры могут быть приняты ко дню, имеющему общегосударственное или региональное значение, например, день Победы в Великой Отечественной войне или день города.

Таким образом, совершенствование системы дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами Российской Федерации, необходимо начинать с комплексного решения проблем их действия.

Литература

1. Вантеева Н.В. К вопросу о пределах муниципального правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 58 – 62.
2. Закон Алтайского края от 31 августа 2011 года № 100-ЗС «О материнском (семейном) капитале в Алтайском крае» // Алтайская правда. – 2011. – № 271, 272. – 8 сентября.
3. Закон Омской области от 4 июля 2008 года № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» // Омский вестник. – 2008. – № 73. – 8 июля.
4. Мирошниченко А.Г. Содержание и правовое регулирование гарантий деятельности главы муниципального образования // Общество и право. – 2011. – № 4. – С. 101 – 105.

5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2016 года № 83-АПГ16-2 «Об отмене решения Брянского областного суда от 25.01.2016 и отказе в признании недействующим решения Брянского городского Совета народных депутатов от 28.02.2007 № 644 «О принятии Положения о пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска» // СПС Консультант Плюс.
6. Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Российская газета. – 2006. – № 297. – 31 декабря.
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – № 202. – 8 октября.

ЧУКЛИН Александр Владимирович, соискатель юридического факультета Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета). 454080, Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: chuklin@omskportal.ru

CHUKLIN Alexander, applicant of the Faculty of Law Federal STATE Autonomous educational institution “South Ural state University (national research UNIVERSITY)”, candidate of legal Sciences. 454080, Chelyabinsk, Lenin Ave., 76. E-mail: chuklin@omskportal.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 34—39

УДК 343.359.2 + 339.564:343.359.2

Майоров В. И.

ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И МЕХАНИЗМ СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НЕЗАКОННЫМ ВОЗМЕЩЕНИЕМ НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЭКСПОРТНЫХ ОПЕРАЦИЙ

Mayorov V. I.

CHARACTERISTICS AND MECHANISM OF OFFENCES INVOLVING THE ILLEGAL REIMBURSEMENT OF VALUE-ADDED TAX IN THE PROCESS OF EXPORT OPERATIONS

Статья посвящена анализупроблем квалификации незаконного возмещения налога на добавленную стоимость (НДС) в тех случаях, когда государственный бюджет становится источником хищения денежных средств. В статье рассматриваются вопросы, раскрывающие характер, особенности и механизм совершения преступлений, связанных с незаконным возмещением налога на добавленную стоимость при проведении экспортных операций. Определены конкретные пути предотвращения незаконных схем возмещения НДС.

Ключевые слова: *налог на добавленную стоимость, уклонение от уплаты налогов, незаконное возмещение, «схемный экспорт»*

The article devoted to theanalysisofproblems of illegal training reimbursement of value-added tax in cases where the state budget is becoming a source of embezzlement of funds. This article discusses the issues, revealing the nature, characteristics and mechanism of offences involving the illegal reimbursement of value-added tax in the process of export operations.Concrete ways to prevent illegal VAT refund schemes are determined.

Keywords: *value added tax, tax evasion, illegal refund, «network share».*

Важное место в налоговой системе Российской Федерации занимает налог на добавленную стоимость (НДС). Он относится к категории наиболее распространенных косвенных налогов, применяемых в налоговых системах государств современного мира. В России порядок налогообложения НДС закреплен в главе 21 части второй Налогового Кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ). В соответствии с НК РФ субъектами налогообложения НДС признаются юридические лица (организации) и предприниматели без образования юридического лица. В основе определения объекта налогообложения лежит факт реализации товаров, работ, услуг [1].

НДС занимает одно из ключевых мест в российской налоговой системе и в то же время является одним из наиболее проблемных налогов. Сложившийся на сегодняшний день механизм налогообложения добавленной стоимости является недостаточно эффективным, что ведет к распространению такого негативного экономического явления, как необосно-

ванное возмещение из бюджета НДС. С юридической точки зрения незаконный возврат НДС недобросовестным налогоплательщикам с целью возмещения из бюджета налога на добавленную стоимость может быть квалифицирован как хищение бюджетных денежных средств под видом вычета по указанному налогу.

В настоящее время в России используются следующие основные способы незаконного возмещения из бюджета НДС:

– использование деятельности фирм-однодневок (юридических лиц, не обладающих фактической самостоятельностью, созданных без цели ведения предпринимательской деятельности);

– «лжеэкспорт» – ложное осуществление предпринимательской деятельности, использующей нулевую ставку НДС или льготную ставку 10 %;

– многократный «экспорт-импорт», при котором один и тот же товар неоднократно вывозится из страны и ввозится уже в качестве товара с низкой стоимостью и низкой налоговой базой;

– отнесение продукции, облагаемой по ставке 18 %, к продукции, облагаемой по льготной ставке налогообложения (10 %);

– ложное банкротство внутри цепочки НДС-оборота и т.д. [2].

Актуальность проблемы незаконного возмещения из бюджета налога на добавленную стоимость определяется серьезным финансовым ущербом, наносимым государству, которое недобросовестные налогоплательщики вводят в заблуждение относительно правомерности возмещения им сумм НДС, уплаченных поставщикам. Подобное негативное экономическое явление в последние десятилетия приобрело массовый характер, значительно возрос масштаб незаконного возмещения НДС из бюджета Российской Федерации. В сложившейся ситуации необходимо совершенствование системы налогового контроля и механизма государственного регулирования данной сферы налогообложения.

Рассмотрим более подробно характер и особенности применяемых схем возмещения из бюджета НДС при проведении экспортных операций. Сама по себе процедура возврата НДС, когда для этого есть основания, не противоречит нормам действующего законодательства. При проведении экспортных операций государство тем самым уменьшает стоимость экспортируемого товара для повышения его конкурентоспособности при продаже за границей. Возврат по НДС возможен при реализации льготных категорий товаров, а также в тех случаях, когда оплата приобретенных товаров или выполненных работ переносится на последующие налоговые периоды. В соответствии с нормами установления налога на добавленную стоимость его возмещение при проведении экспортных операций осуществляется для того, чтобы избежать двойного налогообложения и обеспечить повышение конкурентоспособности экспортируемых товаров. Также налоговое законодательство исходит из того, что на всех стадиях создания добавленной стоимости товара соответствующие суммы НДС уплачиваются в бюджет. Поэтому чисто теоретически никаких проблем с возмещением налога на добавленную стоимость возникать не должно. Государство возвращает себе то, что было уплачено ранее.

Естественно, что на этой основе появились разнообразные схемы возмещения НДС, применяемые при осуществлении экспортных операций.

Незаконное возмещение экспортного НДС является одним из распространенных способов хищения средств из бюджета. В стоимость товара входит сумма налога, которая оплачивается покупателем-экспортером с последующим возмещением. Основной проблемой является широкое распространение практики применения многочисленных «схем» неправомерного возмещения экспортного НДС в целях завладения государственными денежными средствами мошенническим путем. Подобные действия получили название «схемный экспорт».

При «схемном экспорте» используются различные варианты:

1) завышение сумм продаваемого товара для увеличения таможенной стоимости;

2) отсутствие фактического вывоза товаров;

3) приобретение товаров у компаний, которые являются либо фирмами-однодневками,либо недобросовестными плательщиками, уклоняющимися от уплаты налогов.

На сегодняшний день существует множество различных способов совершения преступлений, связанных с хищением денежных средств из федерального бюджета под видом возмещения НДС по экспортным операциям [3, с. 58]. Исходя из целей организаторов и участников подобных преступлений, можно выявить две основные группы различных способов «схемного экспорта».

В рамках первой группы выделяются способы, характеризующиеся стремлени-

ем организаторов экспортных схем незаконно завладеть государственными средствами. Механизм реализации данных способов включает в себя несколько этапов. На первом этапе организация-экспортер (реально существующая организация, ведущая финансово-хозяйственную деятельность, либо номинально существующая и зарегистрированная на подставное лицо), ставящая цель незаконно завладеть бюджетными средствами и распоряжаться ими по собственному усмотрению, вступает в сговор с руководством того банка, где открыт ее расчетный счет. Затем по инициативе организации-экспортера происходит оформление договора, фиксирующего факт поставки товаров на внутреннем рынке с отсрочкой платежа через цепочку поставщиков, то есть специально созданных фирм-однодневок. Итогом данной операции является либо резкое возрастание стоимости товара, либо создание видимости движения реально не существующего товара.

Следующий этап характеризуется тем, что организация-экспортер занимается оформлением договора с иностранной организацией на поставку товаров на экспорт. Далее происходит реальное перемещение товара или оформление фиктивных документов, свидетельствующих о его перемещении за пределы таможенной территории РФ. С целью создания видимости оплаты товара со стороны иностранной организации и производства расчетов между участниками преступной цепочки проводится целый ряд фиктивных финансовых операций. На основе данных фиктивной проводки, фиксирующей поступление денежных средств на счет поставщика, являющийся участником экспортной схемы банк выдает данной организации выписку о движении денег по расчетному счету, наличие которой является одним из условий возмещения НДС.

Важнейший этап механизма реализации незаконного возмещения НДС по экспортным операциям – это предоставление налоговым органом решения о возмещении НДС. Для этого руководством организации-экспортера оформляется отдельная налоговая декларация, которая представляется в налоговый орган вместе с заявлением о возмещении НДС и иными документами. После соответствующей проверки налоговый орган принимает решение о налоговом зачёте либо направляет решение о возврате суммы налога в орган федерального казначейства, который перечислит деньги на счёт налогоплательщика [4].

Следующая группа способов «схемного экспорта» связана с намерением организации-экспортера уклониться от погашения недоимок по налогам, подлежащим уплате в федеральный бюджет, включая НДС. Механизм данных способов незаконного возмещения НДС также включает в себя ряд этапов. Первый характеризуется тем, что руководство организации-экспортера, с одной стороны, и банка, в котором открыт расчетный счет, с другой, вступают между собой в преступный сговор с целью «избавления» от задолженности перед бюджетом. Далее организацией-экспортером оформляется договор, свидетельствующий о приобретении товаров на внутреннем рынке. В роли поставщиков товаров обычно фигурируют организации, зарегистрированные на подставных лиц. Как правило, создается цепочка поставщиков, имитирующих проведение расчетов по договорам. Второй этап включает в себя оформление договора на реализацию товаров на экспорт, который заключается между организацией-экспортером и иностранным покупателем, являющимся на деле подставным лицом. Затем участвующий в преступном сговоре банк через своего корреспондента (иностранный банк) создает видимость поступления экспортной выручки на счет организации-экспортера, о чем в налоговый орган направляется соответствующая выписка. На заключительном этапе организация-экспортер предоставляет в налоговый орган для возмещения НДС из бюджета фиктивные документы, подтверждающие экспорт товаров. На этом основании организация может получить налоговый вычет и избавится от необходимости погашать имеющуюся задолженность перед федеральным бюджетом.

Можно выявить ряд общих признаков, объединяющих различные способы совершения хищений денежных средств под видом возмещения НДС по экспортным операциям. В частности, одним из признаков является то, что все счета, на основе которых участники преступной цепочки производят расчеты по данной сделке, находятся в одном и том же банке. Это позволяет беспрепятственно организовать взаимозачет между участниками. Следующий признак: отсутствие либо незначительная стоимость товара, являющегося предметом экспортных сделок. При этом в договоре купли-продажи оценка товара значительно завышается. Объясняется это тем, что повышение оценки товара ведет к повышению суммы НДС, предъявляемой к возмеще-

нию из бюджета, так как НДС исчисляется по фиксированной ставке 18 % от стоимости товара. В действительности товар, отправленный на экспорт, как правило, бросается, поскольку реальных денег за него либо платить не будут, либо если заплатят, их впоследствии необходимо будет возвратить.

Так как товар, отправленный на экспорт, освобождается от уплаты НДС, то взаимозачет равняется сумме, указанной в экспортном договоре купли-продажи, а один из участников взаимозачета получает от заграничного покупателя стоимость якобы экспортированного товара без НДС. В случае если хищение совершено организованной преступной группой, то распределение похищенных денежных средств будет маскироваться под легальные операции; или расчет владельца предприятия, через которое изъяты денежные средства, с другими участниками организованной преступной группы будет произведен неучтенными деньгами или товаром [5, с. 67].

В тех случаях, когда в незаконных схемах возмещения НДС принимает участие сам банк, в котором участники сделки открывают расчетные счета, расчетные операции проводятся в течение одного операционного дня, в связи с тем, что на расчетных счетах участников сделок отсутствуют денежные средства. При этом де-факто на расчетные счета в банки валютная выручка от экспорта не поступает, а происходит заимствование денежных средств путем выдачи займов, векселей и т.д. Зарубежные покупатели экспортной продукции в основном представлены офшорными компаниями, имеющими регистрацию в зонах льготного налогообложения.

Для борьбы с незаконными схемами возмещения НДС в последние годы законодателем вносятся многочисленные изменения в нормативные акты Российской Федерации о налогах и сборах. Так, в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» предусмотрены следующие меры:

– установление обязанности предоставления налогоплательщиками и иными лицами, выставляющими счета-фактуры, налоговой декларации по НДС в электронной форме;

– включение в налоговую декларацию сведений, указанных в книге покупок и книге продаж налогоплательщика;

– установление права налоговых органов истребовать у налогоплательщика счета-фактуры, первичные и иные документы, а также проводить другие мероприятия налогового контроля при проведении камеральных проверок налоговых деклараций по НДС [6].

Один из вариантов противодействия незаконным схемам возмещения НДС выдвинут группой специалистов (В. Конторович, С. Коновалов, Н. Фонарев), которые предложили создать систему специальных банковских счетов для осуществления движения средств, связанных с расчетами по НДС, вместе со специальными правилами его возмещения [7]. В отношении таких счетов предусматривается следующий режим функционирования:

– на специальный счет могут поступать средства с расчетного счета данной организации в части полученного НДС за реализованные организацией товары и услуги;

– со специального счета средства могут списываться: по поручению организации на аналогичные специальные счета поставщиков этой организации; в бюджет в качестве уплаты НДС; на расчетный счет организации в объеме, не превышающем предварительного поступления средств с ее расчетного счета на указанный специальный счет [8].

В итоге оставшиеся на НДС-счетах средства могут быть использованы только для уплаты налога. Внедрение специальных НДС-счетов привело бы к блокированию возможности ухода от налогообложения НДС черезфирмы-однодневки. При исключении из схемы фирм-однодневок денежные средства на НДС-счетах остаются в банке и будут использованы с целью уплаты в бюджет. Реализация данного предложения будет способствовать решению проблемы возмещения НДС: возмещению будут подлежать только реально уплаченные суммы налога и только в отношении добросовестных фирм-экспортеров.

Если давать правовую оценку, то сама по себе операция возмещения НДС содержит состав преступления в следующих случаях:

– при наличии фальсифицированных документов о совершенных сделках по покупке товара и (или) его экспорту;

– при установлении факта использования организации-экспортера для уклонения от перечисления налога в бюджет (например, в случае если имеется сговор между руководителями организации-экспортера и руководителями организации-

продавца, не перечислившими налог на добавленную стоимость в бюджет).

В противном случае ответственность за налоговые правонарушения могут нести только те лица, которые были обязаны, но не уплатили НДС [9].

Исследуя практику выявления и расследования преступлений, связанных с незаконным возмещением НДС из бюджета, ответственность за которые предусмотрена ст. 159 Уголовного кодекса РФ, можно констатировать, что правоохранительные органы зачастую сталкиваютсяс проблемой установления субъективной стороны состава преступления. Нередко возникаютсложности с установлением наличия у субъекта умысла на совершение налогового мошенничества и с определением его отличий от налогового правонарушения, выдаваемого злоумышленниками за бухгалтерскую ошибку.

На основании данных следственной практики приведем ряд типовых противоправных действий по возмещению «экспортного НДС», которые могут свидетельствовать о преступном умысле, направленном на совершение мошенничества:

– нарушены условия экспорта, предоставляющие право на возмещение НДС, причем несоблюдение формальностей не всегда свидетельствует о совершении преступления;

– экспортер не перечислил НДС контрагенту при покупке товара, следовательно, отсутствуют затраты, подлежащие возмещению;

– организация-экспортер обратилась за возмещением сумм НДС, но перечислений в бюджет контрагентами не производилось (например, имеется сговор между руководителями организации-экспортера и теми, кто должен был перечислить НДС в бюджет, либо экспорт и уплату НДС осуществляют одни и те же лица) [10].

В настоящее время НДС является одним из основных бюджетообразующих налогов в Российской Федерации. Недостатки законодательного регулирования исчисления, уплаты и возмещения НДС позволяют использовать механизм возмещения сумм данного налога в преступных целях. Противодействие незаконному возмещению НДС осложняется тем, что порядок проведения финансово-хозяйственных операций, служащих основанием для возмещения, определяется несколькими отраслями права: таможенным, налоговым, банковским, международным, гражданским и другими, положения которых нередко противоречат друг другу, чем успешно пользуются преступники.

Для предотвращения и предупреждения неправомерного возмещения НДС по экспортным операциям необходимо внесение соответствующих изменений в НК РФ и нормативные правовые акты, регулирующие порядок совершения банковских операций. Данные изменения должны быть направлены на создание жесткой системы контроля за правомерностью применения льготного порядка налогообложения при операциях по экспорту и предусматривать возможность приостановления возмещения в случае возбуждения уголовного дела в отношении налогоплательщиков либо в случае отсутствия факта уплаты НДС поставщиком товаров, использованных при экспорте или на внутреннем рынке.

Литература

1. Налоговый Кодекс Российской Федерацииот 31 июля 1998 года № 146-ФЗ // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
2. Рыкунова В.Л., Малашенко Д.Ю. Пути решения проблемы незаконного возмещения НДС из бюджета // [Электронный ресурс]. – URL:http://rus-nauka.ru/articles/razvitie-ekonomiki-i-menedzhmenta-v-sovremennom-mire-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhdunarodn/sektsiya-20-finansy-i-nalogovaya-politika/puti-resheniya-problemy-nezakonnogo-vozmeshcheniya-nds-iz-byudzheta/ (дата обращения: 05.06.2017).
3. Минаков А.В., Столяров С.Е. Выявление правонарушений, связанных с незаконным возмещением НДС по экспорту в целях обеспечения экономической безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2006. – № 2.– С. 57–64.
4. О некоторых вопросах квалификации и расследования незаконного возмещения НДС// [Электронный ресурс]. – URL: http://zakoniros.ru/?p=2025. (дата обращения: 05.06.2017).
5. Тимченко В.А. Раскрытие хищений, совершенных под видом возмещения НДС по экспортным операциям// Бизнес в законе. – 2007. – № 2. – С. 64–67.
6. Федеральный закон от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» (с изменениями и дополнениями) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

7. Шипилова А.В. Проблемы совершенствования законодательного механизма возмещения налога на добавленную стоимость // Международный бухгалтерский учет. – 2011. – №30. / Доступ из СПС «Консультант Плюс».
8. Конторович В.К. Проблемы возмещения НДС при экспорте: выход из тупика есть //Финансы. – 2003. – №10. – С. 27–30.
9. Сапожников А.А., Щепельков В.Ф. Об уголовно-правовой квалификации незаконного получения компенсации НДС по экспортным операциям // Налоговый вестник. – 2002. – № 3. – С. 179–181.
10. Методические рекомендации по выявлению, предупреждению и раскрытию преступлений, связанных с незаконным возмещением НДС. ВНИИ МВД России, 2014.

МАЙОРОВ Владимир Иванович, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел МВД России, доктор юридических наук, профессор. 625049, г. Тюмень, ул. Амурская, д. 75. E-mail: 1955715@rambler.ru

MAYOROV Vladimir Ivanovich, Professor of Administrative Activities of Internal Affairs, Tyumen Advanced Training Institute of the MIA of Russia, Doctor of Law, Professor. 75 Amurskaja Street, 625049 Tyumen. E-mail: 1955715@rambler.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 40—46

УДК 656.13.08 + 351.81

Полякова С. В.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Polyakova S. V.

IMPROVING THE EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE-LEGAL ADVICE OF THE POLICE IN THE SPHERE OF SAFETY OF ROAD TRAFFIC

Обеспечение безопасности дорожного движения в России остается актуальной проблемой на протяжении последнего десятилетия. Изменения в КоАП гл. 12, направленных на ужесточение наказаний за правонарушения в области дорожного движения; усиление карательных мер в административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД, многократный рост выявляемости нарушений Правил дорожного движения при помощи автоматических приборов фото-видеофиксации не способствуют уменьшению деликтности в дорожном движении, количество административных наказаний имеет динамику увеличения. В статье представлен анализ результатов социологического исследования проведенного автором, на основе которого определены некоторые перспективные пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: *административно-юрисдикционная деятельность полиции, безопасность дорожного движения, деликтность, эффективность.*

Ensuring road safety in Russia remains an urgent problem for the last decade. Changes in legislative acts aimed at toughening penalties for offenses in the field of road traffic; The strengthening of punitive measures in the administrative and jurisdictional activity of the police, the multiple increase in the detectability of violations of traffic rules with the help of automatic photo-video fixing devices do not contribute to reducing delinquency in traffic, the number of administrative punishments has the dynamics of increase. The article presents an analysis of the results of a sociological survey conducted by the author, on the basis of which some promising ways of solving this problem have been determined.

Keywords: *administrative and jurisdictional activity of the police, road safety, delictness, efficiency.*

Обеспечение безопасности в сфере дорожного движения является одной из актуальных проблем современной России. По социологическим опросам последних пяти лет самые высокие жизненные риски россияне связывают с возможностью попасть в дорожно-транспортное происшествие (ДТП) [8]. Ежедневно на российских дорогах происходит в среднем 400 - 500 случаев ДТП, часто со смертельным исходом, в том числе и детей[1]. Основными причинами ДТП является нарушение Правил дорожного движения водителями, так как, технические причины аварий, в силу научно-технического прогресса составляют не более 3% .

В обеспечении безопасности дорож-

[1] Официальный сайт ГБДД: http://www.gibdd.ru (дата обращения 01.08.2017)

ного движения решающим фактором является правовое регулирование общественных отношений участников дорожного движения, которая предусматривает административную, гражданскую и уголовную ответственность. В силу массовой вовлеченности населения страны в данный процесс, ключевым является административно-правовое регулирование (КоАП, гл. 12), в котором отражается государственная политика по охране общественного порядка и обеспечении безопасности общественных отношений в сфере дорожного движения. Административно-юрисдикционная деятельность полиции (ГИБДД) призвана обеспечивать защиту от противоправных посягательств и способствовать снижению административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения.

Анализ статистических данных показывает, что динамика аварийности на российских дорогах за последние годы имеет положительную тенденцию к снижению: так, за 2011 произошло 199 868 дорожно-транспортных происшествия, в которых погибло 27 953 человека и более 250 000 человек получили ранения; в 2016 году – 173 694 ДТП, данный показатель аварийности снизился на 11,5% (по сравнению с 2011г.), на дорогах страны погибло 20 308 человек и получили разной степени тяжести ранения 221 140 человек. Определенный вклад в формирование положительной динамики был внесен благодаря проведению административной реформы и системных преобразований в структуре и полномочиях подразделений МВД России; значимую роль сыграли процессы внедрения современных технологий фото-видеофиксации, которые позволяют более тщательно отслеживать нарушения ПДД, улучшилась организация дорожного движения; положительно повлияло обновление автопарка за счет более дорогих автомобилей с повышенным уровнем пассивной безопасности.

Из 173 694 дорожно-транспортных происшествий (ДТП), зафиксированных в 2016 году, причиной 150 860 ДТП является нарушение ПДД (в которых погибло 16 933 человека и ранено 200 622 человека), таким образом, большинство ДТП, по-прежнему происходит из-за нарушений ПДД водителями транспортных средств[2]. Вероятно, нельзя достичь абсолютной безопасности дорожного движения, но количество жертв ДТП, остается в России недопустимо высоким по сравнению с высокоразвитыми странами, имеющими такой же высокий уровень автомобилизации.

Особую тревогу вызывает факт все возрастающего вала административных наказаний за нарушения ПДД, но как показывает статистика, это не оказывает существенного влияния на динамику повышения безопасности дорожного движения, так как количество административных правонарушений продолжает расти в геометрической прогрессии. Парадоксальность данной ситуации, вынуждает ведущих правоведов в области административного права (Б.В. Россинский, В. И. Майоров, В.В. Головко, П.В. Молчанов) к поиску новых решений в повышении эффективности административно-юрисдикционной деятельности полиции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, что стимулирует использование новых способов исследования.

Обратимся к одному из фундаментальных исследований Б.В. Россинского, в котором анализируется динамики дорожно-транспортных происшествий и их взаимосвязь с административными наказаниями в сфере дорожного движения в России за последние 45 лет. На огромном статистическом материале Б.В. Россинский, убедительно аргументирует и доказывает следующее. Во-первых, от ужесточения административных наказаний в области дорожного движения эффект снижения количества правонарушений носит кратковременный характер (в течение нескольких месяцев одного года, затем наступает «привыкание» и количество правонарушений вновь имеет динамику роста). Во-вторых, основная направленность административно-юрисдикционной практики в деятельности полиции (в том числе и ГИБДД) всегда была нацелена на повышение выявляемости правонарушений, так как существует теоретический догмат относительно того, что увеличение выявляемости правонарушений и соответственно неотвратимости последующего административного наказания, автоматически будет иметь превентивный эффект, прекращать противоправное поведение и повторные нарушения. В-третьих, в определенные периоды, самоотверженный труд сотрудников ГАИ/ГИБДД оказывал влияние на периодическое снижение административной деликтности в этой сфере, но не оправдывал соотношения затраченных усилий: количества ресурсов (финансовых и трудовых) и полученных результатов. С вводом технических средств фото-видео-

[2] Официальный сайт ГБДД: http://www.gibdd.ru (дата обращения 01.08.2017)

фиксации нарушений правил дорожного движения, эта проблема была снята, выявляемость и соответственно количество административных наказаний водителей, значительно повысилось (например71% всех правонарушений, в 2016г. был зафиксирован приборами фото-видеофиксации) данные факты должны дисциплинировать водителей, однако количество правонарушений продолжает увеличиваться.

На основе проведенного анализа Б.В. Россинский актуализирует суть проблематики: «Тех ли мы наказываем? С теми ли «борется» ГИБДД? И от каких факторов действительно зависит эффективность снижения административной деликтности в сфере дорожного движения и соответственно повышение его безопасности?». Россинский Б.В. в своем исследовании констатирует: «Колебания общего уровня аварийности на автомобильном транспорте определяется, очевидно, более глобальными причинами, может быть, даже не относящимися напрямую к сфере дорожного движения» [6, С. 13-14].

Данная точка зрения совпадает и с позицией О. С. Рогочевой, автора монографического исследования «Эффективность норм административно-деликтного права». В частности, она пишет: «Известно, что истоки многих правонарушений в области дорожного движения лежат за пределами сферы права. Попытки искоренить их только путем установления или усиления ответственности, без проведения необходимых экономических, социологических, психологических исследований является бесперспективным, так как не будет отражать современные тенденции развития государственности и уровень общественных отношений [5, С. 6].

Проведение социологических исследований для прояснения данной проблемы в данной сфере стало необходимым и нашло отражение в последних научных работах. Как правило, респондентами социологических опросов были сотрудники ГИБДД, к ним обращались в надежде получить наиболее достоверные ответы, как наиболее компетентным в данной сфере (М.В. Мукабенов, 2015) [4]. На современном этапе деятельность полиции оценивается с ориентацией на общественное мнение и включает три компонента: 1) количественные результаты; 2) экспертную оценку; 3) общественное мнение. Таким образом, практика исследования общественного мнения – один из обязательных этапов оценки эффективности служб МВД.

Целью социологического исследования П.В. Молчанова, 2016 (на выборке российских водителей) являлся анализ направлений и тенденций развития современной административной политики государства, реализуемой ГИБДД в обеспечении безопасности дорожного движения. Автор акцентировал внимание на том, что область обеспечения безопасности дорожного движения является сферой общественных отношений, а вектор административной политики в ней все более очевидно приобретает фискальный характер (за счет граждан), не решая вопросов снижения административной деликтности и соответственно повышения безопасности дорожного движения, «сложившееся положение дел свидетельствует о диаметральной противоположности реальной практики и доктринальных целей обеспечения безопасности дорожного движения на государственном уровне, отраженных в нормативно-правовых актах» [3, С. 18]. Таким образом, со всей очевидностью вырисовывается актуальность проблематики: на современном этапе упор только на выявляемость правонарушений и соответственно рост административных наказаний, «автоматически» не приводит к снижению общей деликтности и повышению безопасности в сфере дорожного движения в России для его участников. Все вопросы традиционно адресуются эффективности деятельности ГИБДД, в компетенцию которой входит охрана общественного порядка, осуществляемая в первую очередь через обеспечение безопасности дорожного движения. Какие резервы следует использовать, и какие действия следует предпринять для снижения деликтности в этой сфере и повышения эффективности деятельности ГИБДД? Необходимо научное обоснование для выбора приоритетных направлений и наиболее эффективных мер: 1) способных обеспечить сокращение числа административных правонарушений в области дорожного движения; 2) мер направленных на противодействие административным правонарушениям рассматриваемой категории.

Исследования и поиски средств и методов повышения эффективности административно-юрисдикционной деятельности полиции/милиции (ГИБДД, ГАИ) стали наиболее актуальны, по очевидным причинам, в последнее десятилетие В.И. Майоров (2008, 2010, 2016, 2017); В.В. Головко, (2008, 2017); О.И. Бекетов (2010, 2017). С точки зрения ученых-административистов В.И. Майорова, В.В. Головко понятие административной юрисдикции следует содержательно расширить,

то есть понимать не только как принудительную (наказательную, карательную), но и как регулятивную, правоприменительную, правонаделительную деятельность, данной точки зрения придерживается и автор данной статьи [2].

Современные научные позиции относительно сущности юридической ответственности могут быть представлены в виде двух групп: 1) наиболее традиционный взгляд отражает ключевую идею связи юридической ответственности с противоправным поведением, влекущим за собой государственное принуждение и наказание (Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х., Явич Л.С. Спиридонов Л.И.); 2) более современная концепция рассматривает юридическую ответственность, как вид социальной ответственности в «позитивном» (формирование правовой культуры) и «негативном» значении (наказание, как воздействие на нарушителя, с конечной целью прекращения противоправного поведения и повторных нарушений) (Д.А. Липинский, Р.Л. Хачатуров, А.Г. Шишкин, 2014). Для понимания административной ответственности за совершение правонарушений в области дорожного движения оба выработанных в науке подхода имеют существенное значение и дополняют друг друга.

Институт административной ответственности выполняет двойную функцию: с одной стороны предусмотрены административно-принудительные меры, с другой – профилактические и предупредительные (предупреждение новых правонарушений). Как отмечает В.И. Майоров и ряд других авторов О.И. Бекетов, В.В. Головко, до настоящего времени превентивные функции административной юрисдикции в сфере дорожного движения не реализуются в полной мере, имеет слабый эффект воздействия на нарушителей, так как статистика подтверждает многочисленные повторы нарушений ПДД, что снижает возможности обеспечения безопасности в дорожном движении [1]. Существует несколько теорий относительно понимания эффективности, в большинстве определений, он сопряжен с результативностью, то есть базируется на признании эффективности как степени достижения цели. В действительности административно-юрисдикционная деятельность ГИБДД преследует не одну, а несколько конкретных целей, поэтому ее эффективность невозможно определить только по одному обобщенному критерию. На основе анализа эффективности административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД, Иванова И.А., в свое время выделила 5 основных критериев: 1) правильное разрешение дел об административных правонарушениях в сфере дорожного движения; 2) соблюдение законности при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД; 3) принятие ГИБДД мер по исполнению постановлений о наложении административных взысканий; 4) принятие ГИБДД мер по выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений правил дорожного движения, их предупреждение; 5) воспитательное воздействие административной юрисдикции ГИБДД на участников дорожного движения.

Из перечисленного очевидно, что два из пяти критериев относятся к воспитательно-профилактической и превентивной функциям, которые, как мы уже отмечали, не реализуются в полной мере для обеспечения безопасности дорожного движения.

В рамках диссертационного исследования автором данной статьи было проведено социологическое исследование, с целью определения эффективности деятельности ГИБДД по повышению безопасности дорожного движения, с точки зрения самой активной части участников дорожного движения – водителей автотранспорта. В исследовании приняли участие студенты 1 и 2 курсов заочного инженерно-экономического факультета Южно-Уральского государственного университета (ЮУрГУ НИУ) г. Челябинска. Была разработана анкета, которая включала 20 вопросов, первые 4 вопроса позволили дать описательную характеристику данной выборки, где респонденты указали свой социальный статус, пол, возраст, водительский стаж и область проживания. В исследовании приняли участие 284 человека, такое количество опрошенных является вполне достаточным, так как для получения достоверных результатов выборка может включать 120 – 150 человек. В анкетировании принимали участие студенты-заочники в возрасте от 18 до 45 лет, из них 216 мужчин и 68 женщин, проживающих: в Челябинской, Свердловской, Курганской, Тюменской, Оренбургской областях, Ханты-Мансийском АО. Из респондентов 42 человека имею стаж вождения менее 1 года; 54 человек – от 1 года до 3 лет; 97 человек – от 3 до 5 лет; 55 – более 5 лет, 36 человек более 10 лет. В том числе из 68 женщин, почти у половины - 39 человек, стаж вождения составляет менее 3 лет, что свидетельствует о том, что современные

женщины активно осваивают данную сферу общественных отношений. Основное содержание анкеты отражали 16 вопросов, которые можно сгруппировать в следующие 5 блоков:

1 блок вопросов, отражал социальную значимость и эффективность деятельности ГИБДД: По вашему мнению, является ли деятельность инспектора ДПС социально значимой? (да/нет). Считаете ли Вы, что ваша безопасность и безопасность других участников дорожного движения зависит от деятельности ГИБДД? (да/нет). По вашему мнению, влияют ли «засады» ДПС ГИБДД на безопасность участников дорожного движения? (да/нет).

По мнению респондентов (95%) деятельность инспектора ДПС является социально значимой; 49 % считают, что безопасность участников дорожного движения зависит от деятельности ГИБДД, а 51% полагает, что от других ведомств и других участников дорожного движения. 15% (в основном респонденты имеющие стаж вождения более 5 – 10 лет) полагают, что «засады» ДПС ГИБДД положительно влияют на безопасность дорожного движения, большинство 85% уверены в их бесполезности.

2 блок вопросов, был связан с оценкой эффективности введения технических средств фото- видеофиксации, их влияния на снижение нарушений правил дорожного движения: Как вы считаете, развитие системы фото- видео фиксации нарушений правил дорожного движения, окажет положительное влияние на безопасность дорожного движения? (да/нет). Как повлияло введение автоматических комплексов фото- видео фиксации нарушения ПДД, на поведение водителей? (свободный ответ). Изменилось ли Ваше отношение к соблюдению Правил дорожного движения с введением в действие автоматических комплексов фото- видеофиксации? (свободный ответ). Получали ли Вы за последний год постановления о нарушении ПДД по результатам фото-видеофиксации? (да/нет).

Из числа опрошенных 92% считают, введение автоматических комплексов фото-видеофиксации нарушений ПДД положительно влияет на соблюдение ПДД, но 62 % из них отмечают, что это больше дисциплинирует водителей только в местах применения данных комплексов. На следующий вопрос, большая часть респондентов 77% позиционируют себя как постоянно ответственных водителей, выбирая ответ «соблюдаю, как и раньше», 19 % точно «соблюдают ПДД, только в местах применения данных комплексов»; 4% отмечают, что стали более ответственно относится к соблюдению ПДД; 16% уже имеют опыт получения постановления о нарушении ПДД по результатам фото-видеофиксации.

3 блок вопросов, отражал негативные явления в среде водителей, создающих реальную угрозу ДТП: Как Вы относитесь к введению в ПДД понятия «опасное вождение»? (свободный ответ) Каких водителей Вы больше всего опасаетесь на дороге? (свободный ответ) В течение этого года Вы садились за руль в нетрезвом состоянии? (да/нет) Как Вы считаете, что в большей степени является причиной ДТП со смертельным исходом? (свободный ответ)

Проблема ДТП является актуальной для российских водителей, так как наиболее подробно они отвечали именно на эти вопросы. Из дифференциального перечня гендерно-возрастных особенностей потенциально опасных водителей выбрали 2 категории: водителей с небольшим стажем вождения и неадекватных водителей (агрессивных, а также в состоянии алкогольного и наркотического опьянения). Из общего перечня причин ДТП, особенно со смертельным исходом: 94% указали нарушения ПДД (превышение скоростного режима и управление ТС в состоянии алкогольного или наркотического опьянения); 35% указали на небольшой опыт вождения (неправильная оценка дорожной ситуации, переоценка возможностей своего автомобиля); 17% отметили причиной ДТП «плохое состояние дорог, и др.».

4 блок вопросов, был нацелен на выявление отрицательных аспектов в организации и обеспечении безопасности дорожного движения: Ваше отношение к привлечению должностных лиц, к административной ответственности, за создание ненадлежащих условий для реализации транспортной потребности? (да/нет) Приходилось ли Вам, за последний год оплачивать штраф, лично сотруднику ДПС? (да/нет).

Большинство (73%) респондентов уверены, что должностных лиц необходимо привлекать к правовой ответственности за ненадлежащее создание условий для реализации транспортной потребности; 20% предполагают, что это в целом не изменит ситуацию, так как будет иметь недостаточный резонанс превентивного характера на «других» должностных лиц; 3% проигнорировали данный вопрос. Из 284 опрошенных только 2 респондента указали, что оплачивали штраф «лично

сотруднику ДПС», на основании чего можно было бы предположить, что факты «корыстного использования служебного положения» почти ликвидированы, однако далее, в 5 блоке вопросов «рекомендации и предложения», 25% респондентов указали на «усиление борьбы с коррупцией и взяточничеством» в ГИБДД. Следовательно, такие слухи циркулируют в обществе и вероятно такие факты имеют место быть. В целом 47% опрошенных указывают на не высокий престиж данного правоохранительного ведомства (см. 5 блок).

5 блок вопросов касался осознанности причин высокого уровня правонарушений и на этой основе предложений по повышению безопасности дорожного движения в России: Ваши предложения по улучшению безопасности дорожного движения: а) в работе ГИБДД ... б) в вашем городе (населенном пункте) ...в) в России ... ?

Все «предложения и рекомендации» респондентов сводятся к основным трем: 1) улучшить дорожную инфраструктуру 90% (улучшить качество дорог, улично-дорожную систему, проводить своевременный ремонт дорог, уборка дорог зимой от снега, освещение, количество светофоров, разметка дорожного полотна); 2) 47% респондентов «рекомендуют» повысить профессионализм, уровень коммуникативной компетентности сотрудникам ГИБДД; инспекторам ДПС, быть более ответственными, а не работать для «галочки», бескорыстно выполнять свой служебный долг; провести курсы повышения квалификации и внеочередную переаттестацию кадров. 3) 62% опрошенных требуют усилить борьбу с нарушителями, особенно водителями в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического).

Из опрошенных 18% указывают: а) на необходимость активизации профилактической работы сотрудников ГИБДД со школьниками по изучению Правил дорожного движения и соблюдения безопасности; б) усилить в стране пропаганду безопасности дорожного движения среди всех слоев населения. Данный блок ответов хотелось бы завершить цитатой одного из респондентов: «Воспитывать в гражданах, с малого возраста, высокий уровень социальной ответственности, благодаря этому, чужая жизнь будет цениться также как своя, и количество дорожно-транспортных происшествий со смертельным исходом значительно сократится».

Выводы:

1) Современная концепция понимания деятельности полиции, осуществила переход от доминанты «кризисной модели деятельности полиции» – репрессивных мер, к «социально ориентированной модели» – профилактике правонарушений и преступлений. Деятельность ГИБДД на современном этапе должна включать не только «карательные меры», но уделять значительное внимание эффективным превентивным мерам для снижения деликтности в дорожном движении.

2) Дорожное движение является сферой общественных отношений, опосредованных использованием техники, а так как это искусственно создаваемые отношения, то они нуждаются в большем позитивном регулировании, по сравнению с другими видами отношений общественного порядка.

3) Отсутствие должного регулирования общественных отношений в сфере дорожного движения не позволяет осуществлять защитную профилактическую функцию административной юрисдикции в полной мере. Заключается это, прежде всего в том, что в действующем законодательстве не предусмотрена ответственность за создание аварийной ситуации, причиной которой является нарушение правил дорожного движения.

4) Россия, единственная страна в мире, с самой большой протяженностью автомобильных дорог, где на их ремонт уходит средств больше, чем на строительство новых; из-за плохого состояния дорог происходит 20-30 % нарушений ПДД. Желательно, чтобы в протоколах инспектора ГИБДД писали истинную причину ДТП, если она связана с дефектом состояния дороги.

3) В ФЗ «О безопасности дорожного движения» [7], к компетенции ГИБДД относится пропаганда безопасности дорожного движения, в то время как в СМИ, отражаются только отрицательные факты (последствия ДТП, преследование злостных нарушителей ПДД); с социально-психологической точки зрения только негативные примеры не могут формировать социально-полезные стереотипы поведения, направленные на соблюдение правил дорожного движения у населения страны. Необходима разработка новой стратегии пропаганды безопасности дорожного движения в СМИ.

5) Правоохранительному ведомству необходимо разработать и реализовать программу по повышению имиджа, как самой организации, так и служащих. Профессия полицейского должна иметь высокий социальный статус, подтверждать образ эффективной государственной

структуры, что будет способствовать повышению доверия, которое в практическом применении будет выражается, как желание соблюдать ПДД, быть законопослушным гражданином.

6) Одним из очевидных ресурсов является изменение социокультурной доминанты правовой идеологии в стране, которая включает активацию механизмов социального влияния на формирование правосознания социальных групп в их отношении к праву, его ценности и роли в социальном управлении, что повысит уровень, индивидуальной правовой культуры, в том числе и в сфере безопасности дорожного движения.

7) Необходима переориентация вектора профессионального самосознания сотрудников правоохранительного ведомства в первую очередь на «созидание и профилактику» правового порядка, а не только на «разрушение и преодоление» преступных посягательств. Полиции следует активнее использовать мнение общественности в целях повышения эффективности своей деятельности и принятия соответствующих управленческих решений.

Литература

1. Головко В.В., Бекетов О.И., Майоров В.И. Повышение эффективности административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2017. – № 2 (65). – С. 34-38.
2. Майоров В.И. Государственно-правовое обеспечение безопасности в сфере дорожного движения: теоретико-прикладные проблемы: монография – Челябинск: ГОУ ВПО ЧЮИ МВД России, 2008. – 223 с.
3. Молчанов П.В. Ретроспективный анализ административно-правового статуса Госавтоинспекции МВД СССР и России // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 29-34.
4. Мукабенов М. В. Субъекты административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения: дисс… канд. юр. наук.- Москва, 2015.- 205 с.
5. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011 – 356 с.
6. Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 8-17.
7. Федеральный Закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (ред. от 26.06.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Фролова Е. В., Медведева Н. В., Сеничева Л. В., Бондалетов В. В. Защищенность граждан от преступных посягательств в современной России: основные тенденции и детерминанты // Криминологический журнал Байкальского университета экономики и права. – 2015.– № 3. – С. 525–537.

ПОЛЯКОВА Светлана Владимировна, преподаватель кафедры управления и права ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (НИУ).. 454080, Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail.: vip.polyakovasv@mail.ru

POLYAKOVA Svetlana, lecturer of Management and Law Federal STATE Autonomous educational institution “South Ural state University (national research UNIVERSITY)”. 76, Lenin ave., Chelyabinsk, Russia, 454080 E-mail: vip.polyakovasv@mail.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 47—49

УДК 347.157 + 342.951:347.157

Павлова Е. А.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Pavlova E. A.

RESPONSIBILITY OF MINORS UNDER ADMINISTRATIVE LAW

Статья посвящена распространенному среди несовершеннолетних лиц административному правонарушению — управлению транспортным средством без водительского удостоверения. Приводятся причины недостаточной эффективности существующих видов административных наказаний. Отсутствие строгих видов административного наказания, применяемых непосредственно к несовершеннолетним лицам, приводит к снижению их правосознательности и повторному совершению правонарушений. Рассматриваются необходимые меры обеспечения производства по делу об административной ответственности за совершение правонарушений в области дорожного движения, а также особенности привлечения к административной ответственности несовершеннолетних лиц.

Ключевые слова: *Кодекс об административных правонарушениях, административное правонарушение, административная ответственность, несовершеннолетнее лицо, участник дорожного движения, безопасность участников дорожного движения.*

The article is devoted to an administrative offense widespread among minors - driving a vehicle without a driving license. The reasons of insufficient efficiency of existing types of administrative punishments are given. The absence of strict types of administrative punishment, applied directly to minors, leads to a decrease in their legal awareness and repeated commission of offenses. The necessary measures to ensure the proceedings in the case of administrative liability for committing offenses in the field of traffic, as well as the peculiarities of bringing to the administrative responsibility of minors, are considered.

Keywords: *the Code of Administrative Offenses, administrative offense, administrative liability, minor person, road user, safety of road users.*

Правонарушения в области дорожного движения часто приводят к необратимым последствиям. Несоблюдение Правил дорожного движения (далее ПДД) может стоить жизни не только участникам дорожного движения, но и сторонним лицам. Как правило, наиболее грубые нарушения ПДД совершают водители транспортных средств, соответственно субъектами правонарушений в области дорожного движения являются лица, достигшие 18 летнего возраста, сдавшие соответствующие экзамены и получившие водительское удостоверение, предоставляющее право управления определенными видами транспортных средств. В современном обществе данные виды правонарушений распространены и у лиц, не достигших 18 летнего возраста и, соответственно, не имеющих водительских удостоверений на право управления транспортными средствами. Рассмотрим данную категорию «водителей» более подробно, разберем последствия правонарушений, совершенных в области дорожного движения, и выясним, как они могут повлиять на безопасность дорожного движения в целом.

В некоторых странах Европейского союза, а также США и Канаде к управлению транспортными средствами допускаются лица, не достигшие 18 летнего возраста (минимальный возраст получения водительского удостоверения 14–17 лет) – им выдаются временные водительские удостоверения. После истечения срока действия временного удостоверения, а также при совершении правонарушения, водитель может быть направлен на повторный курс обучения управления транспортным

средством с последующей сдачей экзамена.

Согласно законодательству РФ (ч. 2 ст. 26 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»1) право на управление транспортными средствами предоставляется лицам, достигшим 18 лет, прошедшим обучение и сдавшим соответствующий экзамен (транспортные средства категорий А, В, С и подкатегорий В1 и С1). Соответственно, лицам, не достигшим 18 лет, самостоятельно управлять транспортными средствами запрещено, если это не является учебной ездой. Согласно действующему законодательству (ч. 1 ст. 2.3 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации2 (далее КРФ об АП)) возраст, с которого наступает административная ответственность, – 16 лет.

Таким образом, лицо, не достигшее 18 лет и управляющее транспортным средством, совершает административное правонарушение предусмотренное ч. 1 ст. 12.7 КРФ об АП и должно быть привлечено к административной ответственности. Помимо этого сотрудниками ГИБДД должны быть приняты меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении — отстранение от управления транспортным средством и задержание транспортного средства.

Кроме того, для составления административного материала в отношении несовершеннолетнего лица, достигшего возраста административной ответственности, сотрудниками ГИБДД в обязательном порядке должны быть уведомлены законные представители несовершеннолетнего. Составление административного материала и внесение соответствующих записей должно производится в их присутствии. Если владельцем транспортного средства является один из родителей несовершеннолетнего, какой-либо другой родственник или знакомый, то транспортное средство при возможности его передачи возвращается владельцу. Если же возможность передачи транспортного средства владельцу отсутствует, то оно помещается на специализированную стоянку. После оформления административного материала в отношении несовершеннолетнего лица, данный материал направляется на рассмотрение в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, находящуюся при местной администрации. Впоследствии к несовершеннолетнему применяется административное наказание в виде штрафа в размере, как правило, 5000 рублей, так как несовершеннолетний не имеет своего дохода. Ответственность за своевременную оплату штрафа возлагается на законного представителя несовершеннолетнего.

В связи с тем, что транспортное средство является средством совершения данного правонарушения и источником повышенной опасности, как для водителя, так и для других участников дорожного движения, то его исключение из этой цепи способствует прекращению совершения правонарушения, а также предотвращает совершение последующих правонарушений и способствует повышению безопасности дорожного движения в целом. Передача транспортного средства кому-либо (в том числе владельцу) при выявлении совершения правонарушения, предусматривающего задержание транспортного средства, должна быть запрещена на законодательном уровне.

Если рассматривать данный вид правонарушений с практической точки зрения, то в большинстве случаев несовершеннолетние не ограничиваются однократным совершением правонарушения по ч. 1 ст. 12.7 КРФ об АП. Как правило, количество таких правонарушений – два, три и более. Помимо этого совершаются и другие правонарушения, предусмотренные главой 12 Кодекса, в том числе ст. 12.8 и ст. 12.26 КРФ об АП. Во всех случаях при совершении несовершеннолетними правонарушений по линии безопасности дорожного движения, единственным наказанием, которое может быть к ним применено, является штраф. Штраф оплачивается законными представителями несовершеннолетнего, соответственно, сделать выводы о совершенном правонарушении в полном объеме несовершеннолетний не способен, и это часто приводит к повторному совершению правонарушений в области безопасности дорожного движения с его стороны. Привлечь законных представителей несовершеннолетнего за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей по ч. 1 ст. 5.35 КРФ об АП в данных случаях практически невозможно, так как несовершеннолетний уже является субъектом правонарушения и в отношении него может быть составлен административный материал.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что для обеспечения безопасности всех участников дорожного движения, в том числе самих несовершеннолетних «водителей», в законодательство необходимо внести кардинальные изменения. В частности, отсрочить выдачу водительских удостоверений лицам, которые до достижения 18 лет при-

влекались к административной ответственности за правонарушения по ст. 12.8 и 12.26 КРФ об АП, на срок от 1,5 до 3 лет, так как санкцией данных статей предусмотрено лишение специального права управления транспортными средствами, которое не может быть применено к ним в качестве меры наказания. Данная мера воздействия будет особенно действенной, если в случаях задержания транспортного средства, оно будет помещено на специализированную стоянку и возвращено владельцам по решению суда. В случае отсутствия владельца транспортного средства или приобретения данного транспортного средства самим несовершеннолетним (дарения родителями или другими родственниками), необходимо его изъятие в целях возмещения совершенного правонарушения и оплаты наложенных штрафов. Данные меры будут эффективным средством воздействия, как в отношении самого несовершеннолетнего, так и в отношении его законных представителей, в части усиления контроля за несовершеннолетним. Жесткость предлагаемых мер обусловлена тем, что ценой правонарушений в области безопасности дорожного движения может стать чья-то жизнь.

Литература

1. О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (последняя редакция) // СПС КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8585/ (дата обращения: 14.08.2017).
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // СПС КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 14.08.2017).

ПАВЛОВА Екатерина Анатольевна, преподаватель кафедры гражданского права и процесса, Южно-уральский институт экономики и управления, 454052, Челябинск, ул. Комаровского, 9А. E-mail: katenok101084@yandex.ru

PAVLOVA Ekaterina, lecturer, Chair of Civil Law and Process, South Ural Institute of Economics and Management 454052, Chelyabinsk, 9A, Komarovsky Street. E-mail: katenok101084@yandex.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 50—52

УДК 347.15/.18 + 347.02

Полич С. Б.

ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ И ФИЗИЧЕСКОЕ ЛИЦО

Polic S. B.

PRACTICALITY AND THE PHYSICAL PERSON

В статье обозначаются составные компоненты категории «правосубъектность физического лица» - наделение, ограничение и изъятие, квалифицируется содержание категории правосубъектность, отличное от содержания категорий правоспособность и деспособность физического лица, одновременно аргументируется правосубъектность умершего лица.

Ключевые слова: *правоспособность физического лица, дееспособность физического лица, правосубъектность физического лица, правосубъектность умершего лица.*

The article identifies the components of the category of "legal personality of a physical person" - allotment, restriction and withdrawal, the content of the category is classified as a legal personality, the legal capacity and the despotibility of an individual are different from the content of categories, and the legal personality of the deceased person is also argued.

Keywords: *legal capacity of an individual, legal capacity of an individual, legal personality of a natural person, legal personality of a deceased person.*

В современный период развития российской юриспруденции термин правосубъектность «встречается» в частном и публичном праве.

Ответим на вопрос, что представляет собой правосубъектность физического лица, имеется ли юридический и практический смысл этой категории?

Правосубъектность представляет собой «имущественное и статусное состояние» физического лица, ***уникальность*** которого обусловлена ***его индивидуальными ресурсными способностями и возможностями.***

Правосубъектность физического лица включает как минимум три составные части (компоненты) - наделение, ограничение, изъятие.

Наделение *- одно из составных компонентов правосубъектности, имеющее определяющее (судьбоносное) значение для любого субъекта права, в том числе, физического лица.*

Попробуем сравнения (образы) и представим сосуды, наполненные обычной водой. Если имеющаяся в одном сосуде вода изначально не имеет внешнего и внутреннего ресурса (источника наполнения, возобновления, очищения), то через некоторое время становится «мертвой». Но ежели имеющаяся в другом сосуде вода имеет внешний и внутренний ресурс (постоянное наполнение, обновление, очищение) то она «превращается в живую воду». Внешние и внутренние ресурсы «делают» воду сладкой, соленой, газированной.....

Одно физическое лицо наделяется одним объемом прав, что обусловлено интеллектуальной, информативной, имущественной составляющими: обладатель престижного диплома высшего учебного заведения, участник хозяйственного общества, собственник элитной недвижимости и т.д.

Иное физическое лицо наделяется другим объемом прав, что также обусловлено интеллектуальной, информативной, имущественной составляющими: обладатель аттестата о неполном среднем образовании, проживающий в коммунальной квартире по договору коммерческого

найма, имеющий на иждивении мать-инвалида и т.д.

Другим компонентом правосубъектности выступает ее ***ограничение***. *Объем ограничения «зависит» от конкретного лица и сложившихся в этот период времени общественных отношений.*

Ограничение «проявляется» сквозь призму «скрытых» правовых запретов, скажем, de-facto ограничение дееспособности физических лиц, проходящих процедуру банкротства.

Так, некоторые положения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве»)» от 26.10.2002 № 127—ФЗ (1) ограничивают дееспособность банкротящегося физического лица, (что по юридическому существу аналогично статье 30 Гражданского кодекса Российской Федерации) (2).

Следующий компонент правосубъектности физического лица - ***изъятие***, *когда субъект права лишается права и соответствующей ему обязанности.*

Характерным примером изъятия правосубъектности являются современные законодательные тенденции «изменения правил» прекращения права собственности с судебных (усложненных) механизмов на административные (упрощенные) механизмы. Достаточно обратить внимание на кардинально изменившиеся за 2012, 2013, 2014, 2015 годы редакции статей 222, 235 ГК РФ.

Равенство правоспособности физических лиц априори не приводит к равенству их правосубъектности, «косвенное подтверждение» этого тезиса мы находим в трудах известного советского цивилиста О.А. Красавчикова (3).

Правосубъектность является ***вариативным (юридическим) состоянием*** физического лица, которое зависит от многообразных факторов. Состояние правосубъектности физического лица зависит от «юридической начинки» личности, которой принадлежит исключительная прерогатива изменения своей правосубъектности.

Заявим об ином содержательном значении категории правосубъектность, нежели правоспособность и дееспособность физического лица.

Возьмем на себя смелость утверждать, что правосубъектность «свойственна» умершему лицу.

Формирующаяся в Российской Федерации арбитражная судебная практика дел о признании физических лиц несостоятельными (банкротами) (4) свидетельствует, что в судебных актах констатируется несостоятельность (банкротство) именно умершего лица, а не его наследственного имущества.

Ради справедливости заметим, что в рекомендательных документах арбитражных судов указывается, что «возбуждение дела о банкротстве гражданина распространяется на него и как на индивидуального предпринимателя, поскольку у такого лица ***единая правосубъектность и имущественная масса***» (курсив мой – С.П.) (5).

Выдающийся русский цивилист Г.Ф. Шершеневич утверждал: «несостоятельность является особым состоянием имущества, а не лица, которое признается его субъектом». «Имущество, оставшееся после смерти должника, представляет собой наследственную массу, которая ожидает еще себе хозяина или уже нашла себе нового субъекта. Соответственно тому, пока наследство не принято субъектом, объявляемым в положение несостоятельности должно быть само наследство как юридическое лицо» (6).

По существу суть этой концепции сведена к следующему: когда не существует реального субъекта права, то в этом случае применяются правила о банкротстве также не существующего в объективной реальности субъекта права – юридического лица.

Как видим, сформулированная еще в Х1Х концепция была успешно «внедрена» спустя много лет в современное российское законодательство о банкротстве физических лиц..... Но правильно ли это, нужно ли в регламентации общественных правил оглядываться назад, или необходимо идти вперед? Ответ очевиден: используя опыт прошлого, нельзя игнорировать уже сформировавшиеся в обществе процессы и явления.

Имущественный оборот не «стоит на месте», мы живем в век бурного развития информационных технологий, поэтому появившаяся много веков назад конструкция ***«юридическое лицо»*** может быть легко «заменена» на конструкцию ***«виртуальное лицо»***.

Далее, только фактические и юридические действия субъекта права, как и впоследствии умершего физического лица, приводят к ***«неплатежеспособному состоянию»*** его имущества, в том числе наследственной массы, а не наоборот.

Другое дело, что умерший человек не обладает естественной возможностью изменить свое имущественное состояние. Подобные «прописные» истины кажутся естественными, если бы не концепции ученых и позиции законодателя.

Иначе, банкротство – это имущественное состояние субъекта права (физического лица), которое обусловлено исключительно его «проблемными действиями». ***Или умершего гражданина-банкрота можно считать правосубъектным, поскольку его «правовая связь» с обществом до изменения его имущественного состояния не прекращена.***

Предваряя обоснованную критику, скажем, в современный период развития общественных отношений, действительно, отсутствует практический смысл такой квалификации категории правосубъектность, поскольку никакие имущественные и статусные преференции умершему лицу не нужны.

Но, полагаем, правосубъектность «дает» возможность четко обозначить «имущественное и статусное состояние» субъекта права на всех стадиях его развития, или вновь применим образные выражения: «зародышевой», «начальной», «активной», «постактивной», и, наконец, «неактивной».

Рискнем предположить, ***вариативная категория правосубъектности*** (вне времени и пространства) получит развитие именно в будущем, если подтвердится научная теория относительности великого физика Альберта Эйнштейна……

Литература

1. Далее – Закон о банкротстве;
2. Далее – ГК РФ;
3. Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права. Избранные труды. В двух томах, Том 2. Кафедра гражданского права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. – М. – Статут. -2017. – с. 42-42.
4. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.10.2016 по делу А82-15597/2015, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30.01.2017 по делу А83-1835/2006, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.10.2015 по делу А13-5304/2013, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 01.04.2015 по делу Ф06-22614/2013, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.03.2016 по делу А13-16577/2014;
5. Рекомендации научно-консультативного совета при Арбитражном суде Северо-Западного округа по итогам заседания 22-23 сентября 2016 года (г. Вологда);
6. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права Т. 1У. - Кафедра гражданского права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. – М. – Статут. -2003. – с.216, 219.

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

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

ПП № 3(62)-2017. с. 53—56

УДК 349.3 + 364.4:61

Волостнова Т. И.

АНАЛИЗ ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ КАК ЧАСТИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ

Volostnova T. I.

ANALYSIS OF PRACTICAL ACTIVITIES OF THE SYSTEM OF HEALTH AND PROVIDE MEDICAL ASSISTANCE AS PART OF SOCIAL SECURITY OF CITIZENS OF THE REPUBLIC OF MORDOVIA

Здравоохранение как область практической деятельности сосредотачивает в себе актуальные социальные трудности и в тоже время важнейшие стратегические средства развития Республики Мордовия. Здоровое население – основа поступательного социального развития региона. Отмечается приоритетность охраны здоровья граждан в качестве направления современного социального обеспечения. Автор приходит к выводу, что наличие сформированной сети учреждений здравоохранения, академической базы и конструктивной системы подготовки медицинских сотрудников является одним из стержневых ресурсов укрепления региональной конкурентоспособности и увеличения качества жизни граждан региона.

Ключевые слова: *социальное обеспечение, здравоохранение, медицинская помощь, услуги, охрана здоровья, профилактика, информационные возможности, электронный регистр, реабилитация, телемедицина.*

Healthcare as a field of practical activities of amalgamate relevant social difficulties and at the same time the most important strategic vehicle for the development of the Republic of Mordovia. A healthy population is the basis of sustained social development of the region. It is noted the priority of public health protection as the direction of modern social security. The author comes to the conclusion that the presence of the generated network of health care institutions, academic databases and constructive training of medical staff is one of the main resources for strengthening regional competitiveness and increasing the quality of life of gralad region.

Keywords: *social security, health care, medical care, services, health, prevention, information resources, electronic register, rehabilitation, telemedicine.*

Здравоохранение Республики Мордовия представляется перспективной сферой, в которой намечаются продвижения финансовых, координационно-административных и социально-позитивных нововведений, характеризующихся глубокой интеграцией науки и производственного процесса. В качестве ключевого направления определено повышение доступности медицинской помощи на принципах общеврачебной практики.

Обеспечение медицинскими услугами граждан осуществляется в соответствии с Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, получившей свое юридическое закрепление в ст. 80 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ. Она определяет формы и условия получения медицинской помощи; перечень болезней и состояний,

при которых она оказывается; категории граждан и нормы объема медицинской помощи. Программа создана на основе информации медицинской статистики, включая стандарты медицинской помощи, специфику половозрастного состава населения и степень заболеваемости.

Органы государственной власти Мордовии разрабатывают и утверждают региональные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, не забывая о программах обязательного медицинского страхования (ОМС). Так, из республиканского бюджета на финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования в 2016 году выделено 145, 1 млн. рублей. Это позволило медицинским учреждениям республики оказать населению медицинские услуги на общую сумму 6687,6 млн. рублей[1].

Кроме того, в области охраны здоровья конструктивные преобразования региональной системы здравоохранения вплоть до 2020 года осуществляются в рамках Программы «Развитие здравоохранения Республики Мордовия до 2020 года». Цель данной Программы – усовершенствование охраны здоровья граждан включающее в себя профилактику болезней, сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его деятельной жизни, предоставление необходимой медицинской помощи. В качестве реализуемых задач Программы можем отметить:

– преимущество профилактики болезней и формирования первичной медико-санитарной помощи;

– действенность оказания скорой и специализированной медицинской помощи, медицинской эвакуации;

– результативность приемов родовой деятельности и детства;

– развитие медицинской реабилитации населения и усовершенствование концепции санаторно-курортного лечения;

– обеспечение системы здравоохранения высококвалифицированными кадрами и общедоступность высококачественных и результативность лечебных препаратов;

– целесообразное использование лекарственных препаратов на основе принципов доказательной медицины;

– внедрение компонентов программного маркетинга и информатизации здравоохранения, формирование телемедицины;

– регулирование качеством медицинских услуг и применение сети Интернет;

– системность и территориальное планирование организации медицинской помощи населению республики[2].

Помимо бесплатно оказываемых медицинских услуг населению в Республике Мордовия предлагаются медицинские услуги за счет личных возможностей граждан, ресурсов работодателей и иных средств на основании соглашений. В настоящий период значимость данных услуг возросла и постоянно увеличивается прибыль с предложения этого вида услуг. Как правило, они носят дополнительный характер и оказываются свыше установленных норм гарантированной медицинской помощи.

С 2013 года действуют Правила предоставления медицинскими организациями коммерческих медицинских услуг, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 4.10.2012 № 1006[3], которые достаточно обширно и детально закрепляют условия и требования к реализации платных медицинских услуг. Медицинским учреждениям необходимо иметь лицензию на осуществление этой сферы деятельности с конкретным перечислением вида работ (услуг). Так, к примеру, среди платных медицинских услуг оказываемых государственным бюджетным учреждением здравоохранения Республики Мордовия «Инсарская районная больница»[4] отмечаются:

1) медицинские осмотры, проводимые при оформлении на работу и во время исполнения трудовой деятельности; для получения прав на управление автомобилем; для оформления выездной визы;
при приобретении разрешения и подтверждении права на использование огнестрельного оружия; пред выходом в рейс водителей;

2) диагностические и лечебные медицинские услуги, экспертиза алкогольного опьянения;

3) консультативная, диагностическая и лечебная медицинская помощь пациентам из соседних регионов, а также протезирование, лечение и удаление зубов с применением импортных дорогих пломбировочных материалов и анальгетиков;

4) медицинское сопровождение спортивных соревнований, детских и оздоровительных лагерей, культурно-массовых мероприятий;

5) сервисное обслуживание, в том числе пользование одно- двухместными палатами; уход за больным на дому, реализовываемый медицинским персоналом.

Амбулаторно-поликлиническая по-

мощь предоставляется за счет создания частных медицинских организаций, которые вправе оказывать первичную медико-санитарную помощь. В сельских же местностях – в основном за счет повышения числа врачей общей практики (с 86 до 95 по республики), преобразования участковых поликлиник, использования мобильных медицинских комплексов, внедрения программы «Земский доктор». Помимо того, медико-санитарная помощь, в рамках организации здорового образа жизни, предусматривает увеличение числа кабинетов профилактики (с 27 до 33), центров здоровья (с 3 до 5), проведение диспансеризации и медицинских осмотров, а для граждан с «кризисным» состоянием – развитие кабинетов с «Телефоном доверия».

В Мордовии действуют межмуниципальные консультативно-диагностические центры, развивается патронажная сеть и кардиологическая помощь, реабилитационная служба, ведется наблюдение беременных женщин. Кроме того, реализовывается подпрограмма «Оказание паллиативной помощи, в том числе, детям», с целью повышения качества жизни больных с активно прогрессирующими неизлечимыми болезнями. В этой связи наблюдается постепенное расширение коечного фонда медицинских организаций до 100 коек к 2020 году. Осуществляется ряд мероприятий по формированию условий здорового образа жизни, пропаганде и развитию массовой физической культуры, созданию результативной системы спортивного развития населения республики. Наметились позитивные сдвиги в диспансеризации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе усыновленных, проживающих в приемных или патронатных семьях. В 2016 году обследовано 1296 таких детей[1]. С этими пациентами ведется лечебное консультирование с индивидуальными назначениями по формированию активной жизнедеятельности.

В Мордовии постоянно совершенствуется и реализовывается концепция лечения социально значимых заболеваний: сахарный диабет, туберкулез, ВИЧ-инфекция, злокачественные опухоли, вирусные гепатиты, расстройства поведения5. Граждане, имеющие социально значимые заболевания, нуждаются в медицинской поддержке по мере ухудшения своего состояния и возникновения осложнений. Терапия подобных заболеваний требует дополнительных материальных средств и укрепления медико-технической базы институтов здравоохранения.

Таким образом, необходимо отметить *директивные ориентиры поддержания и укрепления здоровья населения региона:*

– формирование миропонимания и выполнение проектов здорового уклада жизни;

– развитие условий для физической культуры и спорта;

– выполнение общественно-политической деятельности по совершенствованию санитарно-гигиенического и эпидемиологического благополучия;

– не допущение повышения уровня экологически предопределенных болезней и заболеваний социального характера;

– усовершенствование организации медицинской поддержки и обслуживания лиц пожилого возраста с развитием геронтологических центров (диспансеризация и патронаж);

– подготовка медицинских сотрудников всех уровней с учетом требований времени.

В практической деятельности система здравоохранения эффективно использует информационные возможности. Так, осуществляется:

– образование информационной сети управления ЛПУ (лечебно-профилактические учреждения), введение современного программного обеспечения;

– организация сервиса «Электронная медицинская карта», «Единая электронная регистратура Министерства здравоохранения Республики Мордовия» включающая все учреждения здравоохранения региона, предоставляющие первичную амбулаторно-поликлиническую помощь. Это позволяет пациенту через Интернет осуществить запись к доктору в подходящее для него время, не покидая дома[6]. Помимо того, формируется электронный регистр застрахованных лиц по программе обязательного медицинского страхования, действует электронный реестр льготных категорий граждан, медицинских и фармацевтических работников. Прорабатывается вопрос внедрения электронной очереди в медицинских учреждениях.

В Мордовии функционируют сеть медицинских организаций, в которых оказывается высокотехнологичная медицинская помощь. К примеру: ГБУЗ РМ «Мордовская Республиканская клиническая больница», ГБУЗ РМ «Республиканская клиническая больница № 4», ГБУЗ РМ «Республиканский клинический перинатальный центр», ГБУЗ РМ «Республиканская офтальмологическая больница», ГБУЗ РМ «Детская республиканская кли-

ническая больница», ГБУЗ РМ «Республиканский онкологический диспансер».

Таким образом, Республика Мордовия обладает сформированной сетью медицинских учреждений, оказывающих услуги, как на коммерческой основе, так и бесплатные медицинские услуги, высокотехнологичную помощь. В регионе функционируют региональные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и программы обязательного медицинского страхования (ОМС). Реализовываются мероприятия по созданию условий здорового образа жизни, пропаганде и воспитанию массовой физической культуры, созданию результативной системы спортивного развития населения республики. Введение ультрасовременных информационных систем в здравоохранение способствует наблюдению за деятельностью лечебных учреждений, дает возможность составлять план результативного применения ресурсов здравоохранения, увеличивает общедоступность и качество медицинской помощи населению, в том числе оценку своевременности ее оказания, правильности подбора методов профилактики, диагностики лечения и реабилитации.

Литература

1. См.: ТФОМС Республики Мордовия: в Новый год – с позитивными итогами // Известия Мордовии. – 2016.– 28 декабря.
2. См.: Об утверждении государственной программы развития здравоохранения Республики Мордовия на 2013-2020 годы: Постановление Правительства Республики Мордовия от 20.05.2013 № 185 // URL: http://docs.cntd.ru/document/422402062 (дата обращения: 12.01.2017).
3. См.: Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг: Постановление Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006 // СЗ РФ. – 2012. – № 41. – Ст. 5628.
4. См.: Перечень платных медицинских услуг оказываемых государственным бюджетным учреждением здравоохранения Республики Мордовия «Инсарская районная больница»: Приказ ГБУЗ РМ «Инсарская РБ» от 29.12.2015 № 81 // URL: http://www.insbolnica.ru/ (дата обращения: 20.12.2016).
5. Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями в Республике Мордовия на 2013-2020 годы: Республиканская целевая программа // URL: http://docs.cntd.ru/document/438851456 (дата обращения: 28.12.2016).
6. Об утверждении плана мероприятий («Дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в республике Мордовия (2013-2018 годы)»: Постановление Правительства Республики Мордовия от 25.02.2013 № 63 // URL: http://docs.cntd.ru/document/430623392 (дата обращения: 17.01.2017).

ВОЛОСТНОВА Татьяна Ивановна, кандидат исторических наук, доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса Средне-Волжского института (филиала) Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России) в г. Саранске. 430003, Республика Мордовия, г. Саранск, Ленинский район, ул. Федосеенко, д. 6. E-mail: tiv.777@yandex.ru

VOLOSTNOVA Tatyana, candidate. ist. Sciences, associate Professor of law enforcement and Executive proceedings of the middle Volga Institute (branch) Federal state budget-go of educational institution higher education «Russian state University of justice» (RPA of the Ministry of justice) in the city of Saransk; 430003, Republic of Mordovia, Saransk, Lenin district, Fedoseenko Str., 6. E-mail: tiv.777@yandex.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 57—59

УДК 347.466 + 351.825

Смирных А. Ю.

СОГЛАШЕНИЯ ОБ ИЗМЕНЕНИИ ПОРЯДКА УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАЛОГОВЫХ КРЕДИТОРОВ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ПРАВОПОРЯДКЕ

Smirnykh A. Y.

PRIORITY SUBORDINATION BY AGREEMENT

В настоящей статье обосновывается экономическая ценность залогового старшинства, а также обсуждается допустимость совершения сделок направленных на оборот залогового старшинства, их экономическая целесообразность. Анализируются виды возможных сделок с залоговым старшинством.

Ключевые слова: *вещное обеспечение обязательств, залог, множественность, уступка, старшинство.*

This article explains the economic value of "collateral seniority" and discussed the admissibility of transactions for the sale of "collateral seniority" and their economic viability. It contains the analysis of the types of possible transactions with collateral seniority.

Keywords: *real security, pledge, multiplicity, assignment, seniority.*

Наличие эффективных и подробных норм об обеспечении исполнения обязательств в долгосрочной перспективе позволяет добиться значительных экономических выгод, в частности путем привлечения кредитов от внутренних и иностранных кредиторов, что в целом положительно отразится на гражданско-правовом обороте.

Наличие развитых институтов обеспечения способствует снижению стоимости товаров и услуг, а также приводит к большей доступности кредита, в том числе потребительского. Согласно международным исследованиям одним из наиболее эффективных способов привлечения оборотного капитала выступает кредит под обеспечение[1]. Предоставление должником обеспечения приводит к снижению риска кредитора предоставляющего финансирование, ввиду существования возможности обращения взыскания на обремененные активы в случае неплатежа. Залог позволяет кредитору получить привилегированный статус, а вместе с ним и определенные гарантии в сравнении с необеспеченными кредиторами. Снижение рисков естественным образом приводит к увеличению объема кредитов и снижению их стоимости (процентной ставки по кредиту).

Взгляд на залог как на определенную ценность вещи позволяет говорить о необходимости предоставления собственнику вещи возможности неоднократно и максимально полно использовать ценность принадлежащего ему имущества (в частности с целью привлечения кредитных средств). Реализуя такую возможность лицо вправе заключить ряд сделок, обременив принадлежащую ему вещь требованиями нескольких залоговых кредиторов (ввиду чего естественным образом возникает множественность лиц на стороне залогодержателя).

Залоговый приоритет в таком случае выступает определенного рода ресурсом (благом), как правило, любое благо рано или поздно подлежит вовлечению в оборот с целью его перераспределения и последующего эффективного использования.

Возможность заключения сделок, направленных на распоряжение приоритетом, предоставляет лицу право принять решение об использовании данного ресурса наиболее выгодным для себя способом. Полагаем, вопрос о допустимости

[1] Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по обеспеченным сделкам. Нью-Йорк, 2010. URL: http://uncitral.org/pdf/english/texts/security-lg/r/09-82672_R_Ebook.pdf (дата обращения: 25.05.2015), с. 9

(недопустимости) заключения соглашений об изменении порядка удовлетворения требований залоговых кредиторов, целиком и полностью находится в плоскости рассуждений о границах принципа свободы договора.

При определении очередности удовлетворения требований нескольких залогодержателей в отношении одного и того же актива, действующее гражданское законодательство, предлагает руководствоваться принципом приоритета. Действие указанного принципа проявляется в максиме: «Prior tempore potior iure» (кто раньше по времени, тот сильнее в праве)[2].

Согласно общему правилу, установленному ст. 342.1 ГК РФ, порядок удовлетворения притязаний нескольких залоговых кредиторов поставлен в строгую зависимость от момента возникновения залогового права. В случаях когда внесение записи в соответствующий реестр носит правоустанавливающий характер (залог возникает с момента внесения записи в реестр) определение очередности залогодержателей по общему правилу не вызывает значительных трудностей, данное правило направлено на обеспечение стабильности гражданского оборота. Указанный подход в полной мере был воспринят судебной практикой, в частности указанный вопрос был поднят при рассмотрении Верховным судом вопроса о добросовестности последующего залогодержателя в определении ВС РФ от 04.04.2016 № 306-ЭС15-8369, согласно изложенной позиции, залогодержатель, добросовестно полагавшийся на запись об отсутствии действующей ипотеки, должен быть защищен принципом непротивопоставимости ему как третьему лицу прав, не внесенных в государственный реестр[3].

В случаях, когда сведения об учете залогов носят правоподтверждающий характер, при определении очередности требований залогодержателей основополагающим является момент внесения (учета) сведений о залоге в соответствующем реестре. Залоговые требования, сведения о которых внесены в соответствующий реестр, имеют преимущество перед требованиями залогодержателей того же имущества учтенными позднее, либо залоговыми правами запись о которых не была внесена в порядке предусмотренном действующим законодательством (ч. 10 ст. 342.1 ГК РФ).

Однако указанные правила применимы, лишь в том случае, если стороны на основании соглашения не избрали иной порядок (не основанный на принципе старшинства) удовлетворения требований всех или нескольких залоговых кредиторов. Положения ч. 1 ст. 342 ГК РФ предусматривают возможность заключения таких соглашений между залогодержателями, либо между одним, всеми или несколькими залогодержателями и залогодателем.

Однако в ходе реформы обязательственного права[4], в гражданское законодательство была введена конструкция договорной субординации кредиторов. Правилами статьи 309.1 ГК РФ закреплен правовой механизм, позволяющий кредиторам одного должника заключать между собой (а также с участие должника) соглашения о порядке удовлетворения обязательственных требований.

Существует устойчивое заблуждение, что до момента закрепления указанной новеллы в отечественном гражданском законодательстве, возможность заключения соглашений кредиторов о порядке удовлетворения их требований к должнику была фактически исключена. В частности, по мнению некоторых авторов, отсутствовала «какая-либо корреляция между соглашениями о субординации кредиторов и российским законодательством»[5]. Данное ограничение приводило к необходимости реализации потребностей заинтересованных участников оборота в иных юрисдикциях, предоставляющих необходимый правовой инструментарий для заключения такого рода соглашений.

Полагаем, довольно относительно можно назвать закрепление в гражданском законодательстве положений о договорной субординации кредиторов новеллой[6], ранее стороны также не были ограничены в возможности заключения таких соглашений. В указанном вопросе, полагаем возможным согласиться с Р.С. Бевзенко, в том, что возможность заключения соглашений о субординации кредиторов[7],

[2] Римское частное право / Под. ред. И.Б.Новицкого, И.С. Перетерского, М.: Проспект, 2012.

[3] Алина Михалёва, Экономколлегия ВС: при конкуренции залогов надо полагаться на ЕГРП, URL: http://pravo.ru/review/view/127987

[4] Федеральный закон № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» от 8 марта 2015 года (вступили в силу 1 июня 2016 года)

[5] Олег Бычков. Субординация в банкротстве // Корпоративный юрист. - 2015. - № 9, с. 60-63

[6] Кроме того, субординация долга существовала в ограниченном режиме и ранее, в частности данный правовой инструмент применялся в практике банков в случаях субординационного кредитования, подробнее см. Гравин Д.И. «Договор банковского кредитования»

[7] Р.С. Бевзенко, Обеспечение обязательств (залог, поручительство, гарантия): Сборник публикаций. – М.: Статут, 2015. – 97 с.

учитывая принцип свободы договора (ст. 431 ГК РФ), существовала и до законодательного закрепления указанных положений. В связи, с чем сделки, направленные на субординацию кредиторов, совершенные до момента вступления в силу правил о субординации кредиторов не противоречат закону. Ввиду отсутствия позитивного закрепления положений о субординации, существовала вероятность возникновения противоречий в правоприменительной практике, что естественным образом на тот момент повышало привлекательность иностранных юрисдикций, обладающих устойчивым правовым инструментарием в отношении субординации долга.

Интересным представляется вопрос о соотношении положений ст. 309.1 ГК с правилами о договорной субординации залоговых кредиторов, которые были закреплены в гражданском законодательстве немногим ранее (Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 367-ФЗ).

Полагаем, положения ст. 309.1 ГК РФ призваны задать общее направление развития такого рода сделок в отечественном правопорядке, допустив возможность заключения соглашений о субординации нескольких кредиторов в целом. Полагаем, указанные правила следует рассматривать в качестве общих по отношению к положениям о договорной субординации залоговых кредиторов.

В свою очередь, нормы о договорной субординации залоговых кредиторов, предусмотренные отечественным законодательством, носят общий характер и не содержат конкретизирующих положений относительно возможных видов сделок об изменении старшинства залогов, действия указанных сделок в процедуре банкротства, а также иных положений.

Литература

1. Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по обеспеченным сделкам. Нью-Йорк, 2010. URL: http://uncitral.org/pdf/english/texts/security-lg/r/09-82672_R_Ebook.pdf (дата обращения: 25.05.2015);
2. Римское частное право / Под. ред. И.Б.Новицкого, И.С. Перетерского, М.: Проспект, 2012;
3. Алина Михалёва, Экономколлегия ВС: при конкуренции залогов надо полагаться на ЕГРП, URL: http://pravo.ru/review/view/127987;
4. Федеральный закон № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» от 8 марта 2015 года (вступили в силу 1 июня 2016 года);
5. Олег Бычков, Субординация в банкротстве, Корпоративный юрист, № 9, сентябрь, 2015;
6. Гравин Д.И. «Договор банковского кредитования»;
7. Р.С. Бевзенко, Обеспечение обязательств (залог, поручительство, гарантия): Сборник публикаций. – М.: Статут, 2015.

СМИРНЫХ Алексей Юрьевич, аспирант кафедры Частного права, Уральского института управления (филиал РАНХиГС). 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. E-mail: alexsm10@mail.ru

SMIRNYKH Alexey, Graduate student of the Private Law Chair, Ural Institute of Management (branch of the Russian Academy of Science and Technology). 620144, Russia, Yekaterinburg, ul. March 8, 66. E-mail: alexsm10@mail.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 60—62

УДК 368.2.025 + 656.013.8 + 368.2:629.1

Дюков К. Р.

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЛАДЕЛЬЦЕВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

Dyukov K. R.

KEY TRENDS IN THE FIELD OF MANDATORY CIVIL LIABILITY INSURANCE FOR VEHICLE OWNERS

В данной статье рассмотрены ключевые тенденции в сфере обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО); рассмотрены проблемы уже внедренного электронного страхового полиса ОСАГО, а так же дальнейшие перспективы его использования; обозначены перспективы увеличения суммы страхового возмещения при оформлении ДТП без участников полиции (Европейский протокол).

Ключевые слова: *Европейский протокол, обязательное страхование гражданской ответственности (ОСАГО), оформление ДТП, Российский союз автостраховщиков (РСА), электронный документ, электронный полис ОСАГО.*

In this article, key trends in the field of compulsory motor third party liability insurance (MTPL) are discussed; Problems of the already introduced e-insurance policy of OSAGO, as well as further prospects of its use; Outlined the prospects for increasing the amount of insurance compensation for an accident without police (European protocol).

Keywords: *European protocol, compulsory insurance of civil liability (OSAGO), registration of road accident, Russian Union of Motor Insurers (RSA), electronic document, electronic policy of OSAGO.*

23 июня 2016 года президент Российской Федерации Путин В.В. подписал Федеральный закон от 23.06.2016 №214-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», на основании, которого пункт 7.2 Федерального закона от 25.04.2002 №40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» следует изложить в следующей редакции:

«Договор обязательного страхования может быть составлен в виде электронного документа с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом. Страховщик обязан обеспечить возможность заключения договора обязательного страхования в виде электронного документа с каждым лицом, обратившимся к нему с заявлением о заключении договора обязательного страхования в виде электронного документа, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом».

Создание и направление страхователем страховщику заявления о заключении договора обязательного страхования в виде электронного документа осуществляются с использованием официального сайта страховщика в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». При этом указанный официальный сайт страховщика может использоваться в качестве информационной системы, обеспечивающей обмен информацией в электронной форме между страхователем, страховщиком, являющимся оператором этой информационной системы, и профессиональным объединением страховщиков, являющимся оператором автоматизированной информационной системы обязательного страхования» **[1]**.

Данные поправки положительно влияют на развитие системы ОСАГО, так как

облегчают процесс страхования транспортного средства для страхователя. Потребителю услуги страхования гражданской ответственности транспортного средства больше не нужно отстаивать очереди в офисе страховой компании для оформления полиса ОСАГО. Теперь можно зайти на сайт интересующей вас страховой компании и оформить полис ОСАГО, заполнив всю контактную информацию о страхователе и транспортном средстве, которое подлежит страхованию. После прохождения процедуры оформления на сайте страховой компании и оплаты страховой премии страхователю остается лишь распечатать электронный документ и иметь распечатанный полис присебе при управлении транспортным средством. Несмотря на все удобство электронного полиса, на практике существуют недостатки, а именно:

1) Сотрудники ГИБДД при проверке электронного полиса ОСАГО должны пользоваться специальными планшетами, которые имеются не во всех регионах. Неукомплектованность сотрудников ГИБДД специализированными средствами для проверки подлинности полисов ОСАГО приводит к выписыванию штрафов водителям, за якобы отсутствие полиса ОСАГО;

2) Старшее поколение страхователей изначально испытывает недоверие к оформлению полиса в интернете и продолжает обращаться в офисы страховых компаний;

3) Использование платежных систем в интернете не регламентировано, что приводит к массовым случаям мошенничества при оформлении полиса. Потенциальные клиенты переводят оплату страховой премии на сайте страховой компании, а на самом деле находятся на так называемом сайте «зеркале» (аналогичный сайт с таким же дизайном и такими же функциями, который не отличить от настоящего, но при оплате услуг деньги переводятся на счета мошенников, а не на расчетный счет страховой компании).

Кандидаты экономических наук Бочкова Е.В. и Семейкина М.С. в совместной статье «Электронный полис ОСАГО – будущее системы автострахования» указали следующие недостатки электронного полиса, с которыми автор данной статьи полностью согласен:

1) Страховая компания обязана внести информацию о выданном электронном страховом полисе в базу данных РСА в течение одного рабочего дня, после чего электронный полис признается действительным. Однако на практике владелец электронного полиса ОСАГО никак не может проверить данный факт. Это связано с тем, что сотрудники ГИБДД проверяют подлинность и действительность электронного полиса ОСАГО именно по базе российского союза автостраховщиков (РСА);

2) Проверка вводимой информации при оформлении электронного полиса через базу данных РСА, без сомнения, является защитой от мошенников, однако, одновременно это является минусом, поскольку даже самый законопослушный гражданин может допустить орфографическую ошибку при оформлении, и полис при проверке окажется недействительным;

3) Проблемы с функционированием сайтов страховых компаний и, как следствие, невозможностью приобретения полиса ОСАГО на сайте из-за различных неполадок в системе;

4) Иногда страховые компании при оформлении договора ставят галочки на дополнительные услуги, и пользователь их просто не замечает, переплачивая за них. **[2]**

19.07.2017 года в государственную думу был внесен законопроект № 229467-7 «О внесении изменений в статью 11-1 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (в части совершенствования процедуры оформления без участия сотрудников полиции документов о дорожно-транспортном происшествии), на основании, которого пункт 111 Федерального закона от 25.04.2002 №40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» следует изложить в следующей редакции:

«В бланке извещения о дорожно-транспортном происшествии указываются сведения об отсутствии разногласий участников дорожно-транспортного происшествия относительно обстоятельств причинения вреда в связи с повреждением транспортных средств в результате дорожно-транспортного происшествия, характера и перечня видимых повреждений транспортных средств, а в случае оформления документов о дорожно-транспортном происшествии для получения страхового возмещения в пределах 100 тысяч рублей»;

«50 тысяч рублей» заменить словами 100 тысяч рублей». **[3]**

На данный момент большинство страхователей, которые соглашаются оформить документы ДТП без участия уполномоченных на то сотрудников полиции для

получения страхового возмещения, оказываются в ситуации, когда страхового возмещения не хватает для замены поврежденных деталей. Ведь далеко не каждый страхователь обладает знаниями эксперта-техника в области строения транспортных средств и стоимости запчастей. Данные поправки, касающиеся увеличения страховой выплаты по Европейскому протоколу (без участия полиции), еще только внесены на рассмотрение в государственную думу, и принятие данных поправок положительно отразится на развитии ОСАГО в России и существенно облегчит жизнь владельцам транспортных средств.

Литература

1. Федеральный закон от 23.06.2016 №214-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» [Электронный ресурс] // Режим доступа: Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru;
2. Бочкова Елена Владимировна, Семейкина Мария Сергеевна Электронный полис ОСАГО – будущее системы автострахования // Концепт. 2017. №S13. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/elektronnyy-polis-osago-buduschee-sistemy-avtostrahovaniya (дата обращения: 10.08.2017) [Электронный ресурс] // Режим доступа:КиберЛенинка: https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnyy-polis-osago-buduschee-sistemy-avtostrahovaniya;
3. Законопроект № 229467-7 «О внесении изменений в статью 11-1 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (в части совершенствования процедуры оформления без участия сотрудников полиции документов о дорожно-транспортном происшествии) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=229467-7

ДЮКОВ Кирилл Русланович, аспирант кафедры Частного права, Уральского института управления (филиал РАНХиГС). 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. E-mail: dyukovkr@gmail.com

DYUKOV Kirill, Graduate student of the Private Law Chair, Ural Institute of Management (branch of the Russian Academy of Science and Technology). 620144, Russia, Yekaterinburg, ul. March 8, 66. E-mail: dyukovkr@ gmail.com

ПП № 3(62)-2017. с. 63—65

УДК 347.466 + 351.825

Смирных А. Ю.

ДОГОВОРНАЯ СУБОРДИНАЦИЯ ЗАЛОГОВЫХ КРЕДИТОРОВ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Smirnykh A. Y.

PRIORITY SUBORDINATION BY AGREEMENT: COMPARATIVE LAW RESEARCH

В настоящей статье подвергается анализу вопрос о допустимости совершения сделок направленных на оборот залогового старшинства, их экономическая целесообразность. При рассмотрении указанной проблемы автор обращается к зарубежному опыту.

Ключевые слова: *вещное обеспечение обязательств, залог, множественность, уступка, старшинство.*

This article is devoted to of the permissibility of transactions aimed at the circulation collateral seniority; their economic feasibility. In considering this problem, the author refers to foreign experience.

Keywords: *real security, pledge, multiplicity, assignment, seniority.*

Под соглашениями об изменении залогового старшинства (соглашениями о субординации залоговых кредиторов) в зарубежной литературе понимается договорное изменение порядка (очередности) удовлетворения залоговых кредиторов из стоимости обремененных активов.

Большинство развитых правопорядков (в этом в полной мере мы сможем убедиться позднее) поддерживают возможность договорного изменения правил приоритета, установленных законодательством. Признание действительности соглашений о субординации залоговых кредиторов отвечает общепринятой мировой практике. Направление задают, положения статьи 25 «Конвенции Организации Объединенных Наций об уступке дебиторской задолженности в международной торговле», которыми установлено: лицо обладающее приоритетом вправе в одностороннем порядке, либо на основании соглашения отказаться от него в пользу любого из существующих или будущих кредиторов [1].

Отдельные правопорядки, как это часто бывает, имеют определенные особенности обсуждаемой конструкции, рассмотрим подробнее характерные черты, присущие такого рода соглашениям.

Модельные правила европейского частного права[1] (далее -DCFR),. содержат положения о договорной субординации залоговых прав незначительные по своему объем, но выступают содержательными по существу.

Согласно общему правилу, которое содержится в ст. IX.-4:101 - IX.-4:107 Модельных правил приоритет между залоговыми правами определяется на основании положений закона.

В развитие указанного положения в DCFR закреплены нормы, предусматривающие договорное изменение старшинства нескольких залогов (Changeofranking) [2]. Положениями указанной нормы установлена обязательная письменная форма для такого рода соглашений. Соглашения об изменении старшинства должно быть заключено между обладателями всех прав, которые могут быть затронуты изменением залоговых рангов. Представляется, что в этом выражен основополагающий принцип недопустимости ухудшения прав третьих лиц, не являющихся участниками таких соглашения.

Полагаем, правила DCFR содержат минимальный инструментарий необходимый для заключения сделок об изменении залоговых рангов, однако в должной мере отражают основополагающие идеи заключения таких соглашений:

[1] Представляют собой результат работы европейских исследователей в сфере унификации частного права. Как указано в предисловии к российскому изданию, данный документ «воплощает современную модель гражданского права»

– договорная свобода в отношении заключения сделок об изменении залогового старшинства;

– недопустимость ухудшения прав и законных интересов третьих лиц;

необходимость придания публичности такого рода соглашениям.

Как мы сможем убедиться позднее, указанные постулаты, в полной мере восприняты развитыми правопорядками. В частности, положения Типового закона ЕБРР [3] относительно указанных соглашений менее обширны, фактически повторяют основные правила ранее изложенные в DCFR.

Руководство ЮНСИТРАЛ[2]. В основу Руководства были положены результаты работы по подготовке Конвенции Организации Объединенных Наций об уступке дебиторской задолженности в международной торговле, DCFR, Типового закона ЕБРР, а также результаты работы иных международных организаций [4, с. 8].

В сравнении с ранее указанными актами Руководство ЮНСИТРАЛ, включает в себя более подробные правила договорной субординации залоговых кредиторов. Разработчики ЮНСИТРАЛ приводят ряд доводов в пользу признания и широкого применения сделок о субординации залогового старшинства. В частности, конструкция субординация залоговых кредиторов, по мнению составителей, призвана разрешить так называемую проблему «избыточного обеспечения», она возникает в тех случаях, когда стоимость обремененных активов значительно превышает сумму приоритета, представленного залоговому кредитору [4, с. 93].

Избыточное обеспечение активов приводит к значительным сложностям при дальнейшем кредитовании, владелец активов фактически лишен возможности получить последующий кредит под обеспечение, ввиду отсутствия сведений о действительном объеме обеспечиваемого требования[3].

Непредставление обеспечения по сделке, а равно представление последующего обеспечения естественным образом влияет на ставку по кредиту, в сторону увеличения и приводит к негативным экономическим последствиям для залогодателя. Последний фактически лишен возможности наиболее полно реализовывать (использовать) ценность принадлежащего ему имущества, как следствие не способен извлечь максимальную выгоду из имеющихся ресурсов (которыми в данном случае выступает остаточная стоимость залогового имущества).

Договорная субординация кредиторов, позволяет частично разрешить указанную проблему, в частности путем подчинения требований ряда залоговых кредиторов интересам лица, осуществляющего кредитование должника, находящегося на грани дефолта. В случаях, когда стоимость обремененных активов исчерпана, достаточная стоимость может быть достигнута путем заключения соглашения о субординации с кредиторами, обладающими более высоким рангом.

В качестве основного мотива для заключения такого рода соглашений, руководство называет, предоставление нового финансирования должнику, которое будет способствовать его предпринимательской деятельности (чаще всего во избежание дефолта) и тем самым увеличит вероятность удовлетворения своих требований в максимально возможном размере.Как было отмечено ранее, заключение соглашений о субординации залоговых кредиторов выступает способом наиболее эффективной аллокации ресурсов, которым в данном случае выступает залоговый приоритет.

Положительно следует отнестись к наличию в Руководстве ЮНСИТРАЛ развернутых положений о функционировании рассматриваемой конструкции в ходе производства по делу о несостоятельности (банкротстве). По мнению разработчиков руководства, для получения наиболее полной выгоды от таких соглашений необходимо в обязательном порядке распространить их действие в процедуре банкротства [4, с. 248]. Противниками такого подхода, высказывается мнение, о том, что заключение таких соглашений неизбежно приведет к нарушению прав третьих лиц. Полагаем, указанные опасения следует признать необоснованными. В результате субординации, притязания кредитора распространютсятся лишь на «уступленное» место (возникает приоритетное право, исключительно в пределах размера требований предыдущего кредитора), что не может привести к нарушению прав и интересов третьих лиц. В результате заключения соглашения объем уступаемого приоритета не расширяется, кредитор не наделяется приоритетом более высокой очереди, нежели чем приоритет, которым обладал кредитор, уступивший свое место [4, с. 498].

[2] Цель Руководства ЮНСИТРАЛ - «помочь государствам в разработке современного законодательства по... сделкам, создающим обеспечительное право в движимых активах... в интересах расширения доступа к обеспеченным кредитам.

[3] Которое, как правило, помимо суммы долга, включает в себя возрастающую неустойку, а также возможные судебные расходы.

Согласно п. 240 рекомендаций к Руководству ЮНСИТРАЛ, действий соглашений о субординации в обязательном порядке следует распространить в производстве по делу о банкротстве [4, с. 514].

Полагаем, применение положений о субординации позволит обеспечить прозрачность и предсказуемость режима несостоятельности с точки зрения его последствий для обеспеченных кредиторов. Кроме того, позволит обеспеченным и необеспеченным кредиторам более точно оценивать риски, связанные с предоставлением кредита.

Отдельно следует оговориться, что Положение о несостоятельности ФРГ (Insolvenzordung) также содержит нормы о договорной субординации кредиторов (п. 2, ст. 39) [5, с. 278]. Соглашение о субординации может быть заключено как до, так и после возбуждения производства по делу о банкротстве, при заключении такого рода соглашений обязательно участие должника, что в ряде случаев позволяет избежать спорных ситуаций относительно порядка погашения требований кредиторов [6, с. 60-63].

По мнению ряда отечественных исследователей, «соглашения об изменении старшинства залогов не могут иметь широкого распространения, поскольку по общему правилу в этом не заинтересованы предшествующие залогодержатели»[7, с. 23]. Возможно, указанным обстоятельством обосновано отсутствие хоть сколько-нибудь полных положений о сделках, направленных на распоряжение залоговым старшинством в действующем гражданском законодательстве.

Однако в настоящей статье, в наиболее обобщенной форме, представлены сведения о том, что зарубежными правопорядкам, а также международным модельным правилам и руководствам известна и в полной мере поддержана конструкция договорной субординации залоговых кредиторов. Как правило, используемая в целях повышения привлекательности дополнительного финансирования при возможном дефолте должника. Полагаем, рассмотренные положения подлежат обязательному учету при дальнейшем совершенствовании отечественного законодательства.

Литература

1.»Конвенция Организации Объединенных Наций об уступке дебиторской задолженности в международной торговле» (Заключена в г. Нью-Йорке 12.12.2001), СПС Консультант +

2. Модельные правила европейского частного права / Науч. ред. Н.Ю. Рассказова. М.: Статут, 2013;

3. Типовой закон об операциях с обеспечением // Портал EBRD. URL: http://ebrd.com/downloads/legal/secured/modelr.pdf (дата обращения: 25.05.2015)

4. Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по обеспеченным сделкам. Нью-Йорк, 2010. URL: http://uncitral.org/pdf/english/texts/security-lg/r/09-82672_R_Ebook.pdf (дата обращения: 25.05.2015);

5. Папе Г. Институт несостоятельности: общие проблемы и особенности правового регулирования в Германии / Пер. с нем. М.: БЕК, 2002;

6. Олег Бычков. Субординация в банкротстве // Корпоративный юрист. - 2015. - № 9;

7. «Гражданский кодекс Российской Федерации: Залог. Перемена лиц в обязательстве. Постатейный комментарий к § 3 главы 23 и главе 24»(под ред. П.В. Крашенинникова), («Статут», 2014).

СМИРНЫХ Алексей Юрьевич, аспирант кафедры Частного права, Уральского института управления (филиал РАНХиГС). 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. E-mail: alexsm10@mail.ru

SMIRNYKH Alexey, Graduate student of the Private Law Chair, Ural Institute of Management (branch of the Russian Academy of Science and Technology). 620144, Russia, Yekaterinburg, ul. March 8, 66. E-mail: alexsm10@mail.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 66—69

УДК 342.951:343.6 + 343.59

Миллеров Е. В., Миллерова Е. А.

О НЕОБХОДИМОСТИ ВВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОБОРОТ МАТЕРИАЛОВ, ПРОПАГАНДИРУЮЩИХ ПОРНОГРАФИЮ, КУЛЬТ НАСИЛИЯ И ЖЕСТОКОСТИ

Millerov E. V., MillerovaE.A.

ABOUT NECESSITY OF INTRODUCTION OF ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL LIABILITY FOR THE CIRCULATION OF MATERIALS THAT PROMOTE PORNOGRAPHY, CULT OF VIOLENCE AND CRUELTY

В статье авторами анализируется проблема отсутствия в действующем российском законодательстве юридической ответственности за распространение материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости. Целым рядом российских законов предусмотрен запрет на распространение таких материалов, однако, норм об ответственности за несоблюдение этого запрета ни в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях ни в Уголовном кодексе Российской Федерации не предусмотрено. В завершении статьи авторами приводится собственное предложение по решению данной проблемы российского права с учетом положительного опыта законодательства некоторых стран ближнего зарубежья.

Ключевые слова: *законодательство, запрет, пропаганда, порнография, культ насилия и жестокости, юридическая ответственность, проблемы, пути решения.*

The article analyses the problem of absence in Russian legislation of legal liability for the dissemination of materials that promote pornography, cult of violence and cruelty. A number of Russian law prohibits the distribution of such materials, however, norms of responsibility for failure to comply with this prohibition, neither the Russian Code of administrative offences or Criminal code of the Russian Federation is not provided. At the end of the article is the authors own proposal for solving the problem of the Russian law taking into account the positive experience of the legislation of some CIS countries.

Keywords: *legislation, prohibition, propaganda, pornography, cult of violence and cruelty, legal liability, problems, solutions.*

В ныне действующем российском праве целым рядом федеральных законов предусмотрен запрет на оборот материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости. Так, в соответствии со ст.4 Закона РФ от 27.12.1991 г. №2124-1 «О средствах массовой информации» недопустимо использовать СМИ в целях распространения материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, а также материалов, которые содержат нецензурную брань.

Согласно положениям ст.ст.10.2, 10.4, 10.5 Федерального закона РФ от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» являются запрещенными к размещению на сайтах в соцсети«Интернет» материалы, пропагандирующие порнографию, культ насилия и жестокости, а также материалы, содержащие нецензурную брань.

Федеральным законом РФ от 22.08.1996 №126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» установлен запрет на выдачу прокатного удостоверения на фильм в случае, когда фильм содержит материалы, пропагандирующие порнографию, культ насилия и жестокости, а также в тех случаях, когда фильм содержит нецензурную брань.

В соответствии с ч. 4 ст.5 Федерального закона РФ от 13.03.2006 №38-ФЗ «О рекламе» таковая (т.е. реклама) не должна содержать призывы к насилию и жестокости. Согласно части 6 этой же статьи в рекламе не допускается использование бранных слов, непристойных и оскорбительных образов.

Вместе с тем, если говорить о юридической ответственности за распространение указанных материалов, то в российском законодательстве сегодня предусмотрена лишь административная ответственность за изготовление или распространение продукции средства массовой информации, содержащей нецензурную брань (ч.3 ст.13.21 КоАП РФ).

Нельзя не отметить, что большинство из стран СНГ в своем законодательстве относительно юридической ответственности за распространение вышеуказанных материалов пошли иным путем. Так, согласно ст.17.8 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях 2003 г. в данной стране предусмотрена административная ответственность за изготовление либо хранение с целью распространения или рекламирования либо распространение или рекламирование, а равно публичную демонстрацию кино- и видеофильмов или иных произведений, пропагандирующих культ насилия и жестокости.

В Таджикистане также за распространение указанных материалов предусмотрена административная ответственность. Согласно ст.374 Кодекса Республики Таджикистан об административных правонарушениях 2008 г. в данной стране наказуемо изготовление, хранение, ввоз, перевозка и распространение на территории этого государства продукции средств массовой информации, содержащей сведения и материалы, направленные на пропаганду или агитацию культа жестокости, насилия и порнографии.

В Украине за распространение вышеназванных материалов предусмотрена уголовная ответственность. Так, согласно ст.300 УК Украины 2001 г. уголовно наказуемы ввоз в данную страну произведений, пропагандирующих культ насилия и жестокости с целью их сбыта либо распространения или их изготовление, хранение, перевозка либо другое перемещение с той же целью или их сбыт либо распространение, а также принуждение к участию в их создании. В ч.2 данной нормы предусмотрена более строгая уголовная ответственность за те же действия, что и в ч.1, но совершенные относительно кино- и видеопродукции, пропагандирующей культ насилия и жестокости, а также сбыт несовершеннолетним либо распространение среди них указанных материалов и произведений.

В некоторых из стран СНГ за распространение указанных материалов предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность. Так, согласно ч.4 ст.453 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях 2014 г. административно наказуемым деяниемявляется изготовление, хранение, ввоз, перевозка, распространение на территории Казахстана иной продукции, не относящейся к средствам массовой информации, содержащей сведения и материалы, направленные на пропаганду или агитацию культа жестокости, насилия и порнографии, если эти действия не содержат признаков преступления.

В свою очередь ст.313 Уголовного кодекса Республики Казахстан 2014 г.

предусмотрена ответственность за незаконность изготовления в целях распространения или рекламирования, распространение, рекламирование, демонстрация кино- и видеоматериалов и других произведений, пропагандирующих культ жестокости и насилия, а равно незаконная торговля печатными изданиями, кино- или видеоматериалами, пропагандирующими культ жестокости и насилия.

Наиболее удачна, на наш взгляд, юридическая ответственность за распространение вышеуказанных материалов выстроена законодателями Узбекистана. Так, в соответствии со ст.189-1 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности 1994 г. административным правонарушением в этой стране является изготовление или ввоз на территорию Узбекистана с целью рас-

пространения, рекламирования, демонстрации, а равно распространение, рекламирование, демонстрация продукции, пропагандирующей культ насилия или жестокости. В свою очередь уголовно наказуемым деянием согласно ст.130-1 Уголовного кодекса Республики Узбекистан 1994 г. является изготовление или ввоз на территорию Узбекистана с целью распространения, рекламирования, демонстрации, а равно распространение, рекламирование, демонстрация продукции, пропагандирующей культ насилия или жестокости, совершенные после применения административного взыскания за такие же действия (т.е. норма имеет административную преюдицию – прим. авт.).

Как уже было сказано выше в российском законодательстве сегодня нет нормы, предусматривающей юридическую ответственность за распространение материалов, пропагандирующих культ насилия и жестокости. Вместе с тем нельзя не отметить, что в ранее действовавшем Уголовном кодексе РСФСР 1960 г. была ст. 228.1, которая предусматривала ответственность за изготовление, распространение, демонстрацию или хранение с целью распространения или демонстрации кино- и видеофильмов или иных произведений, пропагандирующих культ насилия и жестокости.

Нельзя также не сказать, что в настоящее время предпринимаются попытки введения юридической ответственности за вышеуказанное деяние. Так, к примеру, в 2013 г. имел место законопроект, которым предлагалось дополнить ст.13.15 КоАП РФ ответственностью за действия по распространению в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сообщений и материалов, пропагандирующих культ насилия и жестокости[1].За введение такой юридической ответственности (некоторые даже уголовной) в ныне действующем законодательстве выступают и некоторые ученые[2; 3, С.50-51].

Приведенный анализ законодательства стран СНГ показал, что в некоторых из указанных стран имеется юридическая ответственность, не только за распространение материалов, пропагандирующих культ насилия и жестокости, но и пропагандирующих порнографию. Вышеперечисленные российские федеральные законы, как мы увидели здесь, также устанавливают запрет на оборот материалов, пропагандирующих не только культ насилия и жестокости, но и порнографию. Правильна ли такая формулировка в нормах законодательства стран СНГ и российского законодательства, ведь как в этих странах, так и в России сегодня существует юридическая ответственность за распространение порнографии (в нашей стране такая ответственность предусмотрена ст.ст.242, 242.1 УК РФ и ст.6.20 КоАП РФ) ? Представляется, да, так как считаем, что законодатель здесь имеет ввиду именно материалы «пропагандирующие порнографию», а не «содержащие порнографию», поэтому это разные по своему информативному содержанию материалы. Так, к материалам, содержащим порнографию следует относить таковые при наличии в них изображения половых актов и иных сцен сексуального плана вульгарно-натуралистического характера, в свою очередь к материалам, пропагандирующим порнографию, на наш взгляд, следует относить, к примеру, рекламу порнографического фильма (без содержания в ней сцен указанного характера) либо публичное приглашение на съемки в порнографических фильмах. В связи с этим распространение порнографических материалов и распространение материалов, пропагандирующих порнографию следует считать разными деяниями.

Таким образом, считаем, что в российском законодательстве сегодня назрела необходимость установления юридической ответственности за распространение материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости. Введение юридической ответственности за данное деяние представляется более удачным по пути законодателей Узбекистана, т.е. ввести в КоАП РФ (главу 6 данного Кодекса) норму, предусматривающую административную ответственность за изготовление и хранение в целях распространения, распространение, демонстрацию материалов и предметов, содержащих информацию, пропагандирующую порнографию, культ насилия и жестокости. Одновременно ввести в Уголовный кодекс РФ (главу 25 Кодекса) статью, предусматривающую уголовную ответственность за совершение повторно аналогичного деяния, лицом, подвергнутым административному наказанию.

Литература

1.Пояснительная запискак проекту Федерального закона №383177-6 «О внесении изменения в статью 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (вносился в Государственную Думу ФС РФ 12.11.2013) // СПС «Консультант Плюс»
2.Институт проблем информационного права поддерживает запрет сцен насилия на телеэкране // ИА REGNUM. Москва, 26.11.2004, 11:57 [Электронный ресурс] - https://regnum.ru/news/2004-11-26
3.Мельник Я.Н. Уголовная ответственность за культ насилия // «Глобальные проблемы современности: действительность и прогнозы» Материалы докладов Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов в 2-х томах, т.1. Казань. 19.12.2008 – С.50-51

МИЛЛЕРОВ Евгений Владимирович, старший преподаватель кафедры административного и таможенного права Ростовского филиала ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», кандидат юридических наук. 344002, Ростовская обл., Будённовский просп., 21/50 E-mail: MillerovyEVEA@yandex.ru

МИЛЛЕРОВА Елена Александровна, доцент кафедры «Административное право и уголовно-правовые дисциплины» ФГБУ ВО «Ростовский государственный университет путей сообщения», кандидат юридических наук. 344038, Ростовская область, г. Ростов-на-Дону, пл. Ростовского Стрелкового Полка Народного Ополчения, д. 2, E-mail: MillerovyEVEA@yandex.ru

MILLEROV Evgeniy, Senior Lecturer, Department of Administrative and Customs Law, Rostov Branch, State Educational Institution of Higher Professional Education of the Russian Customs Academy, Candidate of Legal Sciences. 344002, Rostov Region, Budennovskiy Avenue, 21/50 E-mail: MillerovyEVEA@yandex.ru

MILLEROVA Elena, Associate Professor of the Department “Administrative Law and Criminal Law Disciplines” FGBU VO “Rostov State University of Communications”, Ph.D. 344038, Rostov Region, Rostov-on-Don, pl. Rostov Rifle Regiment of the People’s Militia, 2, E-mail: MillerovyEVEA@yandex.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 70—73

УДК 343.132.5(574) + 343.132.5(470) + 343.1

Даровских С.М., Даровских О.И.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ И КАЗАХСТАНА

Darovskikh S. M., Darovskikh O. I.

LEGISLATIVE REGULATION OF OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY UNDER THE LAWS OF RUSSIA AND KAZAKHSTAN

Конституция Российской Федерации, а также ряд международных нормативно-правовых актов, в том числе Декларация о правах и обязанностях отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы принятой резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблей ООН от 9 декабря 1998 года, указывают на необходимость соблюдения прав и свобод лиц при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. С другой стороны, результаты оперативно-розыскной деятельности должны полноценно использоваться в уголовном судопроизводстве. В статье авторы проводят сравнительное исследования осуществления ОРД по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан.

Ключевые слова: *ОРД, законодательство республики Казахстан, сравнительная характеристика, негласные следственные действия, права участников уголовного судопроизводства.*

The Constitution of the Russian Federation, as well as a number of international legal acts, including the Declaration on the rights and responsibilities of individuals, groups and organs of society to promote and protect universally recognized human rights and fundamental freedoms, resolution 53/144 adopted by the UN General Assembly on 9 December 1998, point to the need to respect the rights and freedoms of persons when carrying out operatively-search activity. On the other hand, the results of investigative activities must be fully applied in criminal proceedings. In the article the authors carry out a comparative study of the implementation of the OSA according to the legislation of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan.

Keywords: *OSA, legislation of the Republic of Kazakhstan, comparative characteristics, covert investigations, the rights of participants in criminal proceedings.*

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

Вне зависимости от задач, которые государство ставит перед собой при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности, по УПК Республики Казахстан это пресечение, беспристрастное, быстрое и полное раскрытие, расследование уголовных правонарушений, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших, справедливое судебное разбирательство

и правильное применение уголовного закона, защита лиц, общества и государства от уголовных правонарушений (ст. 8 УПК РК), по УПК РФ это назначение уголовного судопроизводства состоящее в защите прав и законных интересов лиц, и организаций, потерпевших от преступлений (ст. 6 УПК РФ), необходимо использовать все имеющиеся у государства возможности по борьбе с преступностью, в том числе и оперативно-розыскные. И в этом плане можно согласиться с мнением М.Э. Каац, утверждавшей, что «одним из очевидных резервов повышения эффективности деятельности правоохранительных органов является оптимизация процедуры использования оперативно-розыскной информации в уголовном судопроизводстве, основанной на комплексном, профессиональном взаимодействии оперативно-розыскного и уголовно-процессуального инструментария»[1].

К наиболее проблемным, спорным вопросам, связанным с оперативно-розыскной деятельностью относятся вопросы использования результатов ОРД в доказывании. Российский законодатель четко сформулировал свое отношение к данному вопросу, запретив использование данных результатов, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам (ст. 89 УПК РФ). Такой подход создал ряд сложностей для правоприменителей и вызвал нескончаемые дискуссии среди ученых. Справедливо отмечал А.М. Баранов, что «теоретическая концепция невозможности использования результатов оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств было сформулирована еще в советский период. Основанием для такого подхода служило то обстоятельство, что сведения, полученные в процессе ОРД, не отвечают свойству допустимости»[2].

Несмотря на важность результатов ОРД, для расследования преступлений, в УПК РФ только одна статья 89, посвящена вопросам использования в уголовном процессе этих результатов. В УПК РФ отсутствуют упоминание о субъектах, которые вправе осуществлять ОРД и получать информацию, способную в последующем быть преобразованной в доказательства. Например, законодатель не указал в тексте закона возможности органов дознания проводить оперативно-розыскные мероприятия. Например, в ч. 4 ст. 38 УПК РФ определено право следователя давать органу дознания письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, в тоже время в части 2 ст. 40 данного закона нет упоминания о том, что данные органы могут проводить оперативно-розыскные мероприятия. Аналогичное разночтение можно проследить и в уголовно-процессуальном кодексе Казахстана. В части 9 ст. 60 данного нормативно-правового акта законодатель указывает на право следователя давать органам дознания обязательные для исполнения поручения и указания о производстве розыскных, следственных и негласных следственных действий, однако в части 1 ст. 61 «Орган дознания» в части первой, где формулирует возложенные на данный орган полномочия, указания о возможности осуществления этим органом негласных следственных действий, отсутствуют. Данное обстоятельство требует научно - правовой ревизии с последующим отражением ее результатов в законодательстве.

В уголовно-процессуальном законе отсутствует также упоминание о порядке, условиях и основаниях проведения ОРД. Некоторые, важные для уголовного судопроизводства вопросы, регулирует Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», что нельзя признать правильным.

Обеспечить допустимость сведений полученных в результате ОРД достаточно сложно и поэтому не всегда достигаются желаемые результаты по причинам как не зависящим от действий и решений сотрудников правоохранительных органов, так и, связанным с допущенными ими ошибками, просчетами и злоупотреблениями. Например, требование сохранения конспирации, исключает возможность введения в качестве доказательств результаты некоторых оперативно-розыскных мероприятий и следователю приходится отказываться от полученных данных в качестве доказательств и искать иные способы подтверждения определенных событий. Именно поэтому результаты ОРД используются, во многом только в качестве ориентирующей информации. Достаточно определенное мнение, по этому поводу, высказывал Ю.В. Афанасьев, который считает, что «оперативно-розыскная информация должна признаваться основой для доказательственной деятельности…, но ни в коей мере не источником доказательств»[3], считая данное утверждение чересчур категоричным, А.Р.Белкин все-таки полагает, что строгая регламентация использования результатов ОРД в доказывании необходима[4].

Существенным образом на становление практики применения результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве России,

оказывают правовые позиции Конституционного Суда РФ, который неоднократно в своих решениях обращался к вопросам связанным с оперативно-розыскной деятельностью и использованием ее результатов в уголовном процессе. В частности Конституционный Суд РФ указал, что проведение оперативно-розыскных мероприятий, сопровождающих производство предварительного расследования по уголовному делу, не может подменять процессуальные действия, предусмотренный уголовно-процессуальным законом[5]. Он также исключил возможность использования в доказывании по уголовным делам оперативных сведений, полученных с нарушением законодательства об ОРД, подтвердил необходимость предоставления лицам, в отношении которых осуществлялось оперативно-розыскное мероприятие, право знакомиться с некоторыми материалами, на основании которых оно проводилось и обжаловать это действие, подтвердил позицию о запрете при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий подстрекать, склонять, побуждать граждан в прямой либо косвенной форме к совершению противоправных действий.

Иначе решен данный вопрос по законодательству Республики Казахстан. Глава 30 УПК РК «Негласные следственные действия» регулирует вопросы, связанные с проведением определенных следственных действий, названных негласными. В соответствующих статьях предусматриваются основания и условия их проведения, порядок проведения, обеспечивающий легитимность их результатов (вынесение постановления и получение санкции на их проведение), сроки их проведения, условия проведения негласных следственных действий в случаях нетерпящих отлагательств, а также порядок исследования информации, полученной в результате проведения негласных следственных действий, оценку и использование результатов этих негласных следственных действий.

Полагаем такой подход весьма интересным и заслуживающим внимания.

Во - первых, вполне оправдано само название «негласные следственные действия», т.к. несмотря на то, что мы не имеем возможности отождествлять следственные и оперативно-розыскные действия, ряд оперативно-розыскных мероприятий имеет определенное сходство со следственными действиями, что вполне объяснимо. И те и другие представляют собой познавательные процессы, имеющие объектом своего исследования следы преступлений. Информация, заключенная в следах обладает определенными типическими свойствами и, следовательно, может быть извлечена при помощи соответствующих типовых приемов используемых в гносеологии: расспроса, наблюдения, сравнения, измерения, эксперимента, моделирования, описания[6].

Во-вторых, в уголовно-процессуальном законе в ст. 231 УПК РК указан перечень негласных следственных действий, в который вошли 10 наименований, большинство из которых входят в перечень оперативно-розыскных мероприятий, указанных в Федеральном Законе РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», а в ст.ст. 242-251 УПК РК изложены требования к порядку их проведения.

В – третьих, законодатель предусмотрел и процессуальные гарантии, обеспечивающие права граждан, в отношении которых проводятся негласные следственные действия. К ним можно отнести разработанный перечень лиц, участников уголовного судопроизводства, в отношении которых могут производиться указанные следственные действия, сформулированные основания и условия проведения негласных следственных действий, требование о вынесении соответствующего постановления о из проведении, санкционирование проведение этих действий прокурором. Разработан порядок проведения негласных следственных действий в условиях нетерпящих отлагательств, определены сроки их проведения, предложен порядок оценки и использования полученных результатов в доказывании.

Такой подход, бесспорно, обеспечивает получение информации позволяющей максимально выявить обстоятельства происшествия, представляющего предмет расследования и использовать данную информацию в качестве доказательств, для представления ее в судебные органы в целях получения законного, обоснованного и справедливого судебного решения.

Литература

1. Каац М.Э. Использование оперативно-розыскной информации в уголовном судопроизводстве // Автореф. дисс.…канд.юрид. наук. – Тюмень. – 2008. – С. 16.
2. Баранов А.М. Использование результатов негласных способов собирания доказательств // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 63.

3. Афанасьев Ю.В. Практические и методологические подходы к оценке результатов оперативно-розыскной деятельности доказывании // Актуальные проблемы совершенствования уголовно-процессуального законодательства России в современных условиях: материалы всерос. науч.-практ. конф. – Тула. – 2008. – С. 76.
4. Белкин А.Р. УПК РФ: нужны ли перемены? – М., 2013. – С. 283.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 года №211-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Барковского Константина Олеговича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 127 УПК РСФСР, пунктом 1 части первой ст. 6 и пунктом 3 части первой ст. 7 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».
6. Макарова Т.А. Порядок привлечения в уголовно-процессуальное доказывание результатов оперативно-розыскной деятельности //Проблемы уголовно-процессуальной науки XXI века. Материалы науч. практ. конф. посв. 75-летию д.ю.н., проф. З.З.Зинатуллина. – Ижевск, 2013. – С. 334.

ДАРОВСКИХ Светлана Михайловна, заведующая кафедрой уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (НИУ)», доктор юридических наук, профессор. Россия, 454080, Челябинск, Коммуны, 149, каб. 302. E-mail: darsvet@mail.ru

DAROVSKIKH Svetlana, head of the Department of criminal process, criminalistics and judicial examination of Federal STATE Autonomous educational institution “South Ural state University (NRU) », doctor of legal Sciences, Professor. Russia, 454080, Chelyabinsk, the Commune, 149, office. 302. E-mail: darsvet@mail.ru

ДАРОВСКИХ Ольга Игоревна, доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (НИУ)», кандидат юридических наук. Россия, 454080, Челябинск, Коммуны, 149, каб. 301. E-mail: darovskikhoi@gmail

DAROVSKIKH Olga, associate Professor of criminal process, criminalistics and judicial examination Federal STATE Autonomous educational institution “South Ural state University (national research UNIVERSITY)”, candidate of legal Sciences. Russia, 454080, Chelyabinsk, the Commune, 149, office. 301. E-mail: darovskikhoi@gmail

ПП № 3(62)-2017. с. 74—83

УДК 343.431(574) + 343.9.01(574)

Бекмагамбетов А. Б.

«ЕЩЕ РАЗ К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ КРИМИНАЛИЗАЦИИ ДЕЯНИЙ, СВЯЗАННЫХ С РАБСТВОМ В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН»[1]

Bekmagambetov A. B.

« ONCE AGAIN TO THE ISSUE OF THE NECESSITY OF ACTS CRIMINALIZATION CONNECTED WITH SLAVERY IN THE CRIMINAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN»

В публикации акцентируется внимание на актуальную проблематику совершенствования законодательного инструментария политики противодействия преступности, связанной с торговлей людьми в Республике Казахстан.

Автор, используя совокупность успешно апробированных методов научного (историко-правового, компаративистского, контент, конструктивно-критического) анализа древних правовых памятников, действующего уголовного законодательства Казахстана и ряда зарубежных стран, международно-правовых актов, материалов правоприменительной практики, диссертационных исследований, публикаций в СМИ, обосновывает необходимость криминализации деяний, связанных с рабством.

Ключевой и стержневой идеей по замыслу исследователя выступает возврат в Уголовный кодекс формулировки «преступления, связанные с торговлей людьми», в рамках которой также должны быть и составы преступлений об использовании рабского труда.

Анализируя аспекты социальной обусловленности через контент анализ печатных и электронных СМИ на предмет выявления реальных фактов и жизненных примеров, автор приходит к выводу, что, несмотря на высокую латентность, практически в каждом регионе страны сформирована определенная эмпирическая база. Она перманентно пополняется, нуждается в дальнейшем глубоком изучении, а главное в принятии законодательных мер об ответственности за рабство.

Определенная мониторингово-аналитическая деятельность в отношении торговли людьми в Казахстане осуществляется Организацией Объединенных наций, Международной организацией по миграции, Комиссией по правам человека, Генеральной прокуратурой, Верховным Судом, Министерством внутренних дел.

Отдельное и важное место в арсенале аргументов, по мнению исследователя, занимает необходимость выполнения международно-правовых стандартов в сфере обеспечения фундаментальных прав и свобод человека и гражданина в контексте осуществляемой политической, экономической, а также модернизации общественного сознания. Автором подчеркивается, что сравнительно-правовой обзор уголовных кодексов ряда зарубежных стран также свидетельствует об отставании Республики Казахстан в вопросах адекватного реагирования на современные криминальные вызовы и угрозы, в частности на объективно существующее в

[1] В основу настоящей публикации положены тезисы выступления автора на Всероссийской научной конференции с международным участием «Уголовное право и процесс: история и современность», посвященной 95-летию д.ю.н., профессора, заслуженного юриста РФ Леви А.А., 12 мая 2017 года. Кроме того, автор подчеркивая злободневность проблемы снова возвращается к пробелу, на который указывал в ряде своих предыдущих публикаций, в т.ч. на страницах данного рецензируемого издания.

стране рабство, жертвы которых нуждаются в серьезной комплексной правовой защите.

В целом, новизна, теоретико-прикладная значимость публикации заключается в том, что исследователь во второй раз настойчиво обращает внимание на еще не разрешенную острую и злободневную проблему существования правового пробела с позиции собственного многолетнего (с 2005 года), комплексного, глубокого изучения вопросов антикриминальной политики в сфере торговли людьми.

Ключевые слова: *Использование рабского труда. Правовой пробел. Криминализация деяний, связанных с рабством.*

The publication focuses on the topical problems of improving the legislative toolkit of the crime prevention policy connected with trafficking in human in the Republic of Kazakhstan.

The author, using a set of successfully tested methods of scientific (historical and legal, comparative, content, constructive and critical) analysis of ancient legal monuments, the current criminal legislation of Kazakhstan and a number of foreign countries, international legal acts, law enforcement materials, dissertations, publications in the media, gives proof of the necessity of criminalization of acts connected with slavery.

The key and core idea is the return of the wording "crimes connected with trafficking in human" to the Criminal Code, where components of crimes about the use of slave labor must be stipulated.

Analyzing the aspects of social conditioning through the content analysis of print and electronic media for the purpose of revealing real facts and life examples, the author comes to the conclusion that, despite the high latency, in almost every region of the country a certain empirical base is formed. This base increases and needs further deep study, and the most important thing is the adoption of legislative measures on responsibility for slavery.

Certain monitoring and analytical activities in relation to human trafficking in Kazakhstan are carried out by the United Nations Organizations, the International Organization for Migration, the Commission on Human Rights, the Prosecutor General's Office, the Supreme Court, and the Ministry of Internal Affairs.

A separate and important place in the arsenal of arguments, according to the researcher, is the implementation of international and legal standards in the sphere of ensuring of fundamental human and citizen rights and freedoms in the context of political, economic, as well as modernization of public consciousness. The author emphasizes that a comparative and legal review of the criminal codes of a number of foreign countries shows the backlog of the Republic of Kazakhstan in the issues of adequate response to contemporary criminal challenges and threats, in particular for objectively existing slavery in the country, whose victims need serious comprehensive legal protection.

In general, the novelty, the theoretical and applied significance of the publication, is that for the second time the researcher insistently draws attention to the yet unsolved acute and burning problem of the existence of a legal gap from the standpoint of his own multi-year (since 2005) comprehensive study of anti-criminal policy issues in the sphere of trafficking in human.

Keywords: *The use of slave labor. Legal gap. Criminalization of acts connected with slavery.*

В Республике Казахстан на системной основе осуществляется противодействие преступности, связанной с торговлей людьми. В тоже время для нашего государства актуальна проблема наличия пробела – отсутствие уголовно-правовых норм о рабстве, о чем мы ранее писали [1,с.157-169]. Для криминализации данного деяния, в соответствии с канонами теории уголовно-правовых запретов, имеются все основания.

Историко-правовой анализ эволюции законодательства о противодействии рабству и работорговле.

Человечество, шагнув в III тысячелетие, увы, не распрощалось с позорным атавизмом – рабством и торговлей людьми.

Ретроспективный анализ априори позволяет выдвинуть гипотезу о том, что рассматриваемая проблематика уходит корнями в глубину человеческой цивилизации, подтверждая мысль о том, что по большому счету истоки преступного зла кроются в человеческих пороках – корысти или жажды незаконной наживы.

Древнейшие рабовладельческие государства Египет и Месопотамия берут свое начало на рубеже 4-го и 3-го тысячелетия до нашей эры. Рабство, сопряженное с торговлей людьми своего апогея достигает в легендарной Древней Греции и Древнем Риме.

Как видим, человечество явления рабство и торговли людьми человечество знает и помнит с самой колыбели. Возникает вопрос, а с какого же момента начинают появляться меры борьбы, облеченные в правовую форму. В этой связи проведем выборочную тезисную иллюстрацию рассматриваемой проблемы на примере России и Казахстана.

Предварительно заметим, что признаем достаточно удачной периодизацию Мизулиной Е.Б., которая пишет: «История создания системы российского законодательства, направленного на борьбу с торговлей людьми, может быть условно разделена на три этапа: дореволюционный (до 1917 г.); советский (до 1991 г.); новейший (с 1991 г. по настоящее время)»[2,с.124]

Как известно, в Древней Руси категория зависимых людей носила название челядь, статус которых одними учеными определялось как рабы (вещь, товар). Так, в статье 11 регламентировались порядок истребования челядина, надо полагать посредством объявления на торгу о пропавшей вещи и обязанность «незаконного владельца в трехдневный срок вернуть вещь (в том числе челядина). В случае невозвращения виновный платил 3 гривны за обиду»[3,с.54].

Фактически, виновное лицо, вынужденно выкупало раба, которого по тем или иным причинам (мотивам) не возвращало. При этом, челядь приравненная к вещам, имела определенную стоимость.

Статья 38 Пространной редакции Русской Правды, хотя, в некоторой степени воспроизводит вышеназванное законоположение, но идет дальше в плане регулирования[4,с.97]. Эта статья, как отмечается специалистами в области истории древнерусского памятника, содержит норму о похищении раба с корыстной целью и совершения сделок в дальнейшем в форме купли-продажи. При этом, если украденный челядин был перепродан более трех раз, розыск похитителя передается от его господина этому третьему владельцу, который получает в качестве лица для дальнейших розысков самого украденного челядина, но взамен отдает господину его другого – своего челядина (пояти же челядина в челядин место.)

Отсюда следует, что статья 38 Пространной редакции Русской Правды в целях восстановления социальной справедливости и из соображений обеспечения защиты прав собственности на рабов, содержит механизм приведения вещей в первоначальное положение или, по крайней мере, эквивалентное возмещение вреда.

В условиях жесточайшей эксплуатации, как видно из текста и Русской Правды, о чем было сказано выше, и Новгородской судной грамоты, бесправная, зависимая от своих хозяев, категория людей нередко совершали побеги или могли быть похищены.

Нормами права тех времен жестко карались подобные деяния, постольку, поскольку в глобальном смысле они посягали на систему в целом, совокупность побегов могла серьезно пошатнуть устои рабовладельческой формации.

В Новгородской судной грамоте в этой связи, в статье 37 «рассматривается случай, когда, лицо, виновность которого установлена судом, поступит в холопство (дался в грамоту) к какому-нибудь господину. Убытки при этом платит господин. За попытку скрыть, спрятать преступника установлен штраф (заклад)»[5,с.319].

С XIX века русское уголовное законодательство предусматривало ответственность за похищение людей. По словам Беляевой Л.И. специалисты того времени отмечали, что преступление это разнообразного характера: оно является то лишением свободы, то сокрытием прав состояния, то посягательством на авторитет семейной власти. Но основной его характер – лишение свободы[6,с.106]. К похищению людей относили: продажу в рабство (ст.1410); похищение младенцев (ст.1407-1408); удержание заблудившихся детей (ст.1409); похищение женщин (ст. ст. 1529, 1530, 1549, 1580, 1582).

Так, статьи 1410,1411 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных устанавливали ответственность за продажу в рабство азиятцам или другим иноплеменникам подданных России или находящихся под покровительством ее законом, а также за торг африканскими неграми. Эти положения сохранились и в Уголовном уложении 1903 года[7].

Уголовное законодательство советского периода содержало в своем арсенале нормы, охраняющие право несовершеннолетних, в том числе их физическое и нравственное развитие и нормы, охраняющие личную свободу человека, что с определенной долей условности можно отнести к нормам о торговли людьми.

Следует заметить, что данные нормы и

до сих пор рядом зарубежных стран признаются нормами о торговле людьми. При этом проявляет себя определенная историческая закономерность - пробел в уголовном праве, касательно статей, устанавливающих ответственность за торговлю людьми, заполняются нормами о корыстных похищениях человека и вовлечением в занятие проституцией. Затем законодательство в процессе эволюции обзаводится специальными и вместе с тем прямыми нормами о торговле людьми и использованию рабского труда.

Правовая система Казахстана во многом испытала влияние своего Северного соседа, однако имеет свои самобытные корни, ментальную специфику и определенную оригинальность в правовом регулировании общественной жизни, связанной существованием обычного права – адата (адета).

Уголовно-правовые нормы обычного права характеризуются спецификой, базирующейся на принципах кочевой культуры, которую также называют номадной культурой. Свою лепту в процесс построения, развития и трансформации номадной цивилизации внесло законодательство Чингисхана – Яса или «Джасак».

С начала XXVI-го века в Казахстане регулятором социальных отношений выступали законы хана Касыма – «Касым ханын каска жолы» (Столбовая дорога Касыма), которые и вобрали в себя нормы обычного права, утвержденные в Джасаке Чингисхана.

С позиций современной юридической техники ближе стандартам сегодняшнего законодательства стоят законы хана Тауке. Уникальный правовой памятник «Жеты Жаргы» (Семь установлений) – результат кодификации адатных норм. В специальных исследованиях, посвященных в частности закономерностям и основным тенденциям эволюционирования казахского обычного права, выделяются следующие, весьма важные на наш взгляд положения.

Например, в специальном исследовании, посвященном проблемам женской преступности в Казахстане отмечается, что «при патриархально-феодальных отношениях женщина до вступления в брак покупалась своим мужем как вещь, как собственность. При патриархально-феодальном строе у казахов, как и у многих народов, женщина находилась в обществе и в семейном быту на положении рабыни»[8,с.22]. Непререкаемым авторитетом обладало так называемое отцовское право, суть которого раскрывает Сукарно. Он пишет: «Патриархат не будет патриархатом, если женщина будет являться только собственностью мужа. В сущности, отец является первоначальным собственником, владеющим женщиной. Будучи вначале собственностью отца, она в результате брака переходит в собственность мужа. Отец не интересуется предварительно, хочет или нет его дочь, идти замуж за того, кто хочет на ней жениться. Отец оценивает, отец решает»[9,с.113].

Один из ранних и крупных исследователей обычного права казахов, в том числе и уголовного права, видный ученый-юрист Культелеев Т.М., который занимался детальным изучением обычного права, в частности отмечал, что «если умрет невеста, родители ее обязаны выдать жениху, другую, никем не просватанную, свою дочь»[10,с.58]. Выходит в случае смерти засватанной дочери (порчи или гибели товара) отец собственник-поставщик обязан предоставить эквивалентный «живой товар».

Таким образом, как подчеркивает этот же автор: «Существование калыма характеризует такое отношение к женщине, при котором она рассматривалась как собственность, как вещь, которую можно было продать и купить»[11,с.242].

В целом, следует отметить, что в качестве вещи, товара, а значит, предмета купли-продажи вплоть до второй половины XIX века выступала значительная масса зависимых людей. В упомянутом монографическом исследовании Культелеева Т.М. обращается внимание на то, что в эту категорию, безусловно, относились рабы (кулы), а также «кроме кулов, казахские феодалы имели массы зависимых людей: туленгутов, пастухов, домашней прислуги и т.д., положение которых мало отличалось от крепостных крестьян и над которыми по существу распоряжались неограниченно, хотя формально казахские феодалы не имели права убивать и продавать этих людей»[12].

После событий Октября 1917 уголовная политика в сфере борьбы с проявлениями патриархально-родового быта, в число которых входили случаи торговли людьми и тесно примыкающие к ним деяния, ужесточается. Мамутов А.М отмечает, что ранее действовавшее на территории Казахской ССР уголовное законодательство в главу о преступлениях, составляющих пережитки родового быта, помещало такие деяния, как: уплата и принятие калыма за невесту (ст.196); принуждение женщины к вступлению в брак или продолжению брачного сожительства, а равно похищение ее для вступления в брак (ст.197) [13,с.6] ;

Схожая позиция встречается у Маркелова В.Н. в работе «К вопросу о преступлениях, составляющих пережитки родового быта в Бурят-Монголии», Дурманова Н.Д. в монографии «Преступления, составляющие пережитки родового быта», Рашковской Ш.С. в монографии «Преступления, составляющие пережитки феодально-родовых отношений» и у Жогина Н.В. в работе «Борьба с преступлениями, составляющими пережитки феодально-байских отношений».

28 декабря 1920 года принимается Декрет Кир ЦИК и СНК «Об отмене калыма», который содержит санкции в виде «лишения свободы для обеих сторон сроком до одного года, равно конфискации калымного имущества в двойном размере лиц, его получающих»[14,с.45-52].

Примечательно, что Постановлением 2-й сессии ВЦИК XI созыва 16 октября 1924 года (СУ №79) «О дополнении УК РСФСР для автономных республик для автономной Киргизской ССР предусмотрена криминализация следующих деяний: принятие куна; бармта (баранта); уплата калыма и здесь же принятие калыма (статья 230); принуждение женщины к выходу замуж, вопреки ее воле, в частности путем уплаты калыма (статья 231); двоеженство и многоженство. Диспозиция статьи 230 гласит: «Уплата калыма (выкупа за невесту), вносимого по обычаям коренного населения автономной Киргизской ССР, женихом, его родичами или свойственниками родителям, родичам или свойственникам невесты скотом, деньгами или другим имуществом и устанавливающего против ее воли обязательство выдать замуж именно за этого жениха»[15,с.180-181]. Статья 231 частично схожа с предыдущей. Демаркация этих двух составов проходит по признаку принуждения женщины к выходу замуж. В обращении Президиума ЦИК СССР к народностям, населяющим национальные республики и области Советского Востока от 13 февраля 1925 года «О правах трудящихся женщин Советского Востока и необходимости борьбы со всеми видами их закрепощения в области экономической и семейно-бытовой» в пункте 3 закреплено: «Закон устанавливает суровые кары для всех лиц, не исключая и ближних родственников, которые принуждают женщину к выходу замуж вопреки ее воле или до достижения ею установленного в законе возраста. В равной мере закон карает за уплату калыма, похищение женщины для вступления с нею в брак – эти остатки векового угнетения женщины, встающие препятствием на пути к ее культурному и политическому развитию» [16,с.212]. Вслед за законодательными мерами обобщалась судебная практика за период 1924-1928 гг. [17,с.167].Со вступлением в действие УК Казахской ССР 1959 года деяние уплаты и принятия калыма декриминализируется, а принуждения к вступлению в брак не только сохраняется, но и поглощает вышеназванный. Об этом дается разъяснение в постановлении Пленума Верховного суда Казахской ССР от 19 июня 1963 года «О судебной практике по делам о преступлениях, составляющих пережитки местных обычаев»: «Принуждение женщины к вступлению в брак по своему выбору, квалифицируемое по статье 106, могут быть выражены не только в применении физического или психического насилия, но и в уплате и принятии выкупа за невесту»[18].

Развитие уголовного законодательства в сфере борьбы с торговлей людьми в постсоветский период высвечивает с одной стороны общность уголовно-правовых традиций, с другой стороны различный уровень динамики некоторую самобытность законодательства.

В 1995 году в России был сделан первый законодательный шаг по криминализации торговли людьми.

В УК РСФСР была введена статья 125-2 предусматривающая ответственность за торговлю детьми, вернее несовершеннолетними. В этой связи в специальных исследованиях подчеркивалась мысль о том, что до включения в законодательство статьи, устанавливающей ответственность за торговлю несовершеннолетними, высокая степень общественной опасности данных преступных посягательств учитывалось явно недостаточно [19,с.11].

В 1996 и 1997 годах принимаются Уголовный Кодекс Российской Федерации и Уголовный Кодекс Республики Казахстан. В них, существовали схожие конвенционные нормы об ответственности несовершеннолетних.

До недавнего времени, существовала единственная норма, предусматривающая ответственность за торговлю людьми – статья 152 УК РФ «Торговля несовершеннолетними». Рекомендации ученых об исключении самостоятельной нормы о торговле несовершеннолетними [20,с.110] и соответственно введения общей универсальной нормы о торговле людьми [21,с.55-56], что позволит приблизиться к международным стандартам [22,с.43-44] были восприняты парламентарием и в итоге «введены в УК абсолютно новые составы преступления:

Статья 127.1 – «Торговля людьми»;

Статья 127.2 – «Использование рабского труда...» [23,с.15].

В соответствии с федеральным законом «О внесении изменений в УК РФ» ФЗ № 162 от 8.12.2003 года статья 152 утратила силу и сменилась другой качественно новой нормой, как по содержанию, так и по расположению в системе Особенной части, которой,[24] предшествовала большая законопроектная работа по восполнению пробела в уголовном законодательстве об ответственности за всякую торговлю людьми, а не только торговли несовершеннолетними.

В связи с внесением в Государственную Думу поправок в УК РФ президент Путин В.В. отметил, что в российском уголовном законодательстве отсутствует системное регулирование этой проблемы, что создает возможность безнаказанного развития такого опасного явления как торговля людьми, а также подчеркнул, что закон будет карать тех, кто наживается на эксплуатации людей, а не тех, кто, находясь в тяжелых жизненных условиях, попадает в грязные руки работорговцев[25].

Новелла – статья 127.1 УК РФ «Торговля людьми» ознаменовала собой унификацию понятия торговли людьми и введения в терминологический оборот подобного же термина, причем на законодательном уровне. Аутентическое толкование понятия торговли людьми в УК РФ, дается непосредственно в диспозиции статья 127.1, а также законодателем толкуется понятие эксплуатации человека. Такой подход является оптимальным решением проблемы борьбы с торговлей людьми. Учитывая актуальность проблематики, исследователи в рамках своих диссертаций не оставляли без внимания эту сферу, выявляя резервы совершенствования соответствующих уголовно-правовых норм.

Ранее высказанные нами прогнозы о том, что, что такая перспектива рано или поздно ожидает и Республику Казахстан, сбылись, хотя и в неполной мере[26,с.107].

Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия торговле людьми» от 2 марта 2006 года №131- III ЗРК были внесены поправки в УК РК, ужесточающих ответственность за торговлю людьми[27].

Так, в пояснительной записке к проекту закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия торговле людьми» от 3.06.2005 г. записано: «Анализ выявления, пресечения и расследования преступлений, связанных с торговлей людьми, проведенный Генеральной прокуратурой и Министерством внутренних дел, свидетельствует о несовершенстве статей 113, 126, 128, 133 Уголовного кодекса, предусматривающих ответственность за преступления, связанные с торговлей людьми»[28].

Прогрессивность принятых поправок в результате законопроектных работ заключается в системном подходе к проблеме торговле людьми.

Во-первых, в арсенале законодательных мер противодействия обособился целый ряд уголовно-правовых норм;

Во-вторых, в содержательном плане эти нормы карают такие деяния, как торговля несовершеннолетними (значительно модернизированная статья 133 УК РК), торговля людьми (кардинально обновленная статья 128 УК РК), принуждение к изъятию или незаконное изъятие органов и тканей человека (модернизированная статья 113), незаконное изъятие органов и тканей человека (статья 275-1 - абсолютная новелла. Отдельно стоит отметить, что законодатель впервые дает аутентическое толкование понятия эксплуатации человека.

Таким образом, в течение длительного отрезка времени не было единообразного обозначения работорговли, а назревшая проблема разработки и внедрения дифференцированного понятийного аппарата нашла свое разрешение не во всех государствах.

Социальная обусловленность (эмпирические материалы). Приведем результаты выборочного контент-анализа электронных и печатных СМИ за период с 2010 по 2017 годы. В ряде случаев заголовки отражают самую суть: «20 лет в неволе» [29], «Казахстанка, отправившись на заработки в Москву, попала в рабство»[30], «На родину вернутся 5 казахстанцев, попавших в рабство в России» [31], «Люди в рабстве» [32], «Рабству - бой» [33], «В Астане двух девушек удалось спасти от сексуального рабства»[34], «Павлодарский заключенный заявил, что его заставляли бесплатно работать на руководителей колонии» [35], «История степного Робинзона: 11 лет рабства оценили в 1 млн. тенге» [36], «Житель ЮКО рассказал, как потерял в рабстве обе ноги» [47], «Освобожденный из рабства житель Шымкента раскрыл неожиданные подробности» [38], «В Акмолинской области полицейские спасли мужчину из трудового раб-

ства» [39], «Российский омбудсмен проверит информацию о рабстве казахстанцев в Москве»[40], «Казахстанца освободили из рабства в Москве»[41], «Жительницу Кыргызстана вместе с детьми продали в рабство» [42].

Компаративистика зарубежного уголовного законодательства

Обзор зарубежного уголовного законодательства (Российской Федерации, Украины, Кыргызской Республики, Республики Узбекистан, Азербайджанской Республики, Грузии, Эстонской Республики, Республики Болгария, Польши, Швеции, Дании, Испании, Австралии, Голландии, Японии и КНР) демонстрирует различные законодательные решения проблем работорговли.

Статьи 226 и 227 УК Японии регламентируют ответственность за торговлю людьми и пособничество. Так статья 226 гласит: «Тот, кто продает или покупает другое лицо для отправки его за пределы Японского государства, захваченное, уведенное или купленное лицо наказывается...» [43,с.136].

Голландский законодатель сужает рамки понятия «торговля людьми». Фактически статья 250 УК Голландии посвящена регламентации ответственности за торговлю людьми с целью сексуальной эксплуатации [44,с.510].

Уголовное законодательство Азербайджана и Австралии объединяет отсутствие статьи о торговли людьми, но вместе с тем, наличие норм, карающих рабство и работорговлю. В принципе можно сказать, что любой раб - человек, а работорговля – это торговля людьми. Исходя из содержания части 3 статьи 106 УК Азербайджана: «Работорговля – содержание лица с целью превращения невольника или использование в качестве невольника, его продажи или обмена, распоряжение им, а также любое деяние, связанное с работорговлей или перевозкой невольников, а равно рабство на сексуальной основе или посягательство на половую свободу на основе рабства» [45,с.133].

Согласно части 3 статьи 270-3 «Преступления, связанные с рабством » УК Австралии: «Работорговля включает: a) захват, транспортировку или распоряжение человеком с умыслом обратить этого человека в рабское состояние; или b) покупка или продажа раба» [46,с.284].

Параграф 234 УК ФРГ «Захват человека» предписывает: «Кто насильственно под угрозой ощутимого вреда или посредством обмана захватывает человека с тем, чтобы поставить в беспомощное положение, отдать в рабство или крепостную зависимость или на службу иностранному военному или подобному военному учреждению, наказывается...» [47,с.387]. В УК Аргентины вместо понятия раб употребляется понятие невольник. Так, раздел 5 «Преступления против свободы», глава 1 «Преступления против свободы личности» УК 1921 содержит статью 140, которая гласит: «Тот, кто превратил другого человека или довел его до аналогичного состояния, а также тот кто принял человека в таком состоянии с тем, чтобы оставить его в нем, наказывается... » [48,с.118].

Фактически о рабстве следующее законоположение. Так, отдел 3 «Об условиях труда и проживания, не совместимых с достоинством человека» УК Франции содержит статью 225-14, где записано: «Поставление лица путем злоупотребления его уязвимостью или его зависимым положением в такие условия проживания, которые не совместимы с человеческим достоинством, наказывается...» [49,с.236-237].

Законодатели многих государств предприняли значительные шаги по приближению к международным стандартам, внеся прогрессивные по своей значимости поправки в Уголовные кодексы, предусматривающие ответственность за торговлю людьми, основанные на одном и том же международном источнике. Однако, в УК РК имеются две нормы об ответственности за торговлю людьми: общая и специальная, но нет как в УК РФ нормы об ответственности за использование рабского труда.

Международно-правовые основания.

Республика Казахстан, как участник многих международных организаций, присоединился к ряду важнейших международно-правовых документов и стандартов в сфере фундаментальных прав и свобод. Назовем некоторые: Конвенция о рабстве 1926 г., Конвенция о рабстве (год ратификации - 2008 год), Международная конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (ратифицирован в 2005 г.), Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (2008 год), Конвенция МОТ об упразднении принудительного труда (2000 год), Международная Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1998 г), Международная конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1998 г), Конвен-

ция о правах ребенка (1994 г), Конвенция МОТ о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (2002 г), Конвенция о транснациональной организованной преступности (2008 г), Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности (2008 г), Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности (2008 г)[50,с.179]

В значительном ряде межгосударственных актов как важнейшее направление обозначено сотрудничество в сфере противодействия торговле людьми.

В статье 4 Конвенции Содружества Независимых Государств от 26.05.1995 закреплено, что никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии и то, что никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду[51]. Кроме того, в действующих документах о двустороннем сотрудничестве в сфере борьбы с преступностью, заключенных между Республикой Казахстан и некоторыми зарубежными государствами дальнего зарубежья одним из направлений сотрудничества является борьба с торговлей людьми.

Несмотря на это, постыдным выглядит существование в нашей сегодняшней действительности такого атавизма как рабство. На это указано в ряде Всемирных докладов о торговле людьми ООН[52], в отечественных официальных аналитических документах[53]. В этой связи хуже то, что нет соответствующего уголовно-правового запрета. Как верно пишет Ерджанов: «Бросается в глаза, что Особенная часть нашего Уголовного кодекса не содержит понятия «рабство» или подневольное состояние», оперируя более привычным термином «эксплуатация человека». Верно по существу и другое утверждение вышеназванного автора о том, что «дело отнюдь не в терминологических тонкостях: и формулировки закона, и практика его применения показывают, что казахстанское уголовное законодательство направлено только против принудительного труда и почти не затрагивает проблему современных форм рабства как такового» [54,с.9].

В целом, можно сформулировать ряд следующих выводов:

1) Обзор специальной (исторической, международно-правовой, уголовно-правовой, криминологической) литературы, а также многочисленные произведения отечественной и мировой культуры, публикации в СМИ свидетельствует о наличии обширной разноплановой эмпирической базы, а также философских и аналитических выкладок.

2) Рабство имеет глубокие исторические корни в Республике Казахстан, искоренение которого в том числе путем криминализации соответствующих деяний, осуществлялось в т.н. советский период.

3) В постсоветский период в Республике Казахстан трижды вносились кардинальные изменения в УК об ответственности за преступления в сфере торговли людьми, которые, однако, не коснулись злободневной проблемы рабства.

4) Казахстан существенно продвинулся в вопросах выполнения международных обязательств в сфере прав человека, кроме установления уголовно-правового запрета рабства.

5) Сложившаяся ситуация требует скорейшего разрешения путем включения в УК отдельных норм об обращении в рабство и использование рабского труда в главу УК РК о преступлениях против свободы человека. Для криминализации такого деяния имеются все основания: социально-правовая обусловленность, предписания, ратифицированных международно-правовых документов.

Литература

1. Бекмагамбетов А.Б. О необходимости восполнения пробела в Уголовном кодексе Республики Казахстан об ответственности за преступления, связанные с рабством//Проблемы права.-2009-№1.
2. Мизулина Е.Б. Торговля людьми и рабство в России. Международно-правовой аспект. М.: Юристъ,2006.- С.124.
3. Российское законодательство X – XX веков в девяти томах. Том 1. Законодательство Древней Руси/ Отв. ред. тома В.Л. Янин.-М.: Юридическая литература,1984.-С.54
4. Там же -С.97
5. Там же -С.319.
6. Глобализация общей, организованной и коррупционной преступности // Государство и право, 2001 №12. С.106
7. Российское законодательство X – XX веков в девяти томах. Том 6, 9. М.,1988
8. Корзун И.В. Преступность среди женщин в Казахстане. А.: Жеты Жаргы, 1998.
9. Сукарно. Сарино. Ташкент, 1961.
10. Культелеев Т.М. Уголовное обычное право казахов. А.: АН Каз. ССР, 1955.

11. Культелеев Т.М. Уголовное обычное право казахов. А.:Дауир,2004.
12. Там же.
13. Мамутов А.М. Преступления, составляющие пережитки патриархально-родового быта. А.: Казгосиздат, 1963.
14. Культелеев Т.М Советское законодательство в борьбе с преступлениями против раскрепощения женщины // Известия АН Каз. ССР, серия юрид., 1948-№ 50.- Вып. 1.
15. Уголовное законодательство Союза ССР и союзных республик в двух томах. Т.1. М.: Госюриздат, 1963.
16. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР.1917-1952г./ Под ред. И.Т. Голякова.- М.: Госюриздат,1953.
17. Штуссер А. Пережитки родового быта в Казахстане // Новый Восток, 1929, № 26-27.
18. Комментарий к УК Казахской ССР./ Под ред. Поленова Г.Ф. А.: Казахстан, 1980.; Сборник постановлений Пленума Верховного Суда РК (Каз ССР) (1961-1997). А.: Борки, 1998.
19. Кулакова Н.Г. Криминологические и уголовно-правовые меры борьбы с торговлей несовершеннолетними. - Автореферат дисс...к.ю.н.- М.: Академия управления МВД России,2000.
20. Бородин С., Клебанов Л. Защита личности в России (криминологические и уголовно-правовые аспекты)//Уголовное право. – 2002. - № 2.
21. Нуркаева Т. Преступления против свободы и личной неприкосновенности и их место в системе Особенной части УК РФ//Уголовное право. - 2003. - № 2.
22. Кибальник А.Г. Соломоненко И.Г. О соответствии уголовного законодательства международному стандарту по правам человека//Государство и право. - 2001. - № 9.
23. Гирько С.И., Завидов Б.Д., Липатенков В.Б., Шумилин С.Ф. Основные идеи, положения и новеллы «поправок» внесенных в Уголовный Кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ//Российский следователь. – 2004. - № 2.
24. Российская газета.-2003.-16 декабря.
25. О внесении поправок в УК РФ, ужесточающих наказание за торговлю людьми и использование рабского труда. Добавлен 9.11.2003.// www/angelcoalition.org.
26. Бекмагамбетов А.Б., Корзун И.В. Особенности развития уголовного законодательства России и Казахстана в сфере противодействия торговле людьми// Правовая защита публичных и частных интересов»: Материалы междунар. межвузов. научно-практ. конф. (19-20 января 2006 года): Сб. статей/ Отв. ред. Б.И. Ровный. В 3 ч. Ч1. - Челябинск: ООО «Полиграф-Мастер», 2006.-С.107.
27. Казахстанская правда.-2006.-11 марта.
28. СПС «Юрист», 19.04.2006, 10:56:04.
29. Ktk.kz/ru/news/video/2010/07/22/9178
30. Bnews.kz/ru/news/post/73229 17.04.2012
31. Bnews.kz/ru/news/post/109976 13.11.2012
32. Zona.kz.net/articles/60234 24.08.2014
33. Zona.kz.net/articles/26213 24.08.2014
34. Bnews.kz/ru/news/post/209082 23.08.2014
35. Ktk.kz/ru/news/video/2010/12/13/10841
36. 365info.kz/2017/01/istoriya-stepnogo-robinzona/?utm_campaign=7258178&utm_medim=banner&utm_content=25051605&utm_source=news.mail.ru
37. News.mail.ru/incident/28774324/?frommail=1
38. tobolinfo.kz/news/economy/1809861/01.02.2017
39. Kokshetau.asia/proishestviya/15374-v-akmolinskoi-oblasti-politsejskie-spasli-muzhchinu-iz-trudovogo-rabstva/13.02.2017
40. News.mail.ru/politics/28541766/?frommail=1
41. News.mail.ru/incident/28620223/?frommail=1
42. https://news.mail.ru/incident/29590283/?frommail=1
43. Уголовный кодекс Японии./Науч. ред. и предисл. д.ю.н., проф. А.И. Коробеева.- СПб .: Изд-во «Юридический Центр Пресс», 2002.
44. Уголовный кодекс Голландии. Вступ. в силу 1886 г. Науч. ред. д.ю.н., проф., Б.В. Волженкин, пер. с анг. И.В. Мироновой. 2-е изд. - СПб .: Изд-во«Юридический Центр Пресс», 2001.
45. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. Утвержден 30 декабря 1999. Вступил в силу с 1 сент. 2000./Науч. ред., предисл. д.ю.н., проф. И.М. Рагимова. Пер. с азерб. Б.Э. Аббасова- СПБ.: Изд-во «Юридический Центр Пресс»,2001.
46. Уголовный кодекс Австралии. 1995 /Науч. ред. и предисл. д.ю.н., проф. И.Д. Козочкина, Е.Н. Трикоз, пер. с англ. Е.Н. Трикоз.- СПб .: Изд-во «Юридический Центр Пресс», 2002.
47. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германия. В ред. От 13 ноября 1998 по сост. На 15 мая 2003./Науч. ред. и вступ. ст. д.ю.н., проф. Д.А. Шестакова; предисл докт. права Г-Г Йешека; пер. с нем. Н.С. Рачковой - СПБ.: Изд-во «Юридический Центр Пресс»,2003.

48. Уголовный кодекс Аргентины. Опубл. 29 окт. 1921. Вступ. в силу 29 апр.1922./Науч. ред. и вступ. ст. д.ю.н., проф. Ю.В. Голика; пер. с исп.. Л.Г. Ройзенгурта - СПБ.: Изд-во «Юридический Центр Пресс»,2003.
49. Уголовный Кодекс Франции. Принят 1992 года. Вступ. в силу с 1 марта 1994 с изм. и доп. на 1 янв. 2002/ Науч. ред. к.ю.н., доц. Л.В. Головко, к.ю.н. доц. Н.Е. Крылова. -СПб.: Изд-во «Юридический Центр Пресс», 2002.
50. Сборник международных и национальных документов по борьбе с торговлей людьми. Алматы: Миссия МОМ в Республике Казахстан,2015.
51. Справочно-правовая система «Юрист».
52. Global report on trafficking in persons. February 2009. New York: United Nations,2009–292 с.; Global report on trafficking in persons. 2014. New York: United Nations,2014–90 с.
53. Специальный доклад «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан». Астана: Комиссия по правам человека при Президенте РК,2014; Обобщение по вопросам обеспечения в судебном разбирательстве прав потерпевших по делам о торговле людьми (на основе рассмотренных в 2014-2015 г.г. уголовных дел), составленное Верховным Судом Республики Казахстан//Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан.-2016.-№12.
54. Ерджанов Т. Домашнее рабство//Казахстанская правда.-2017-25 мая.

БЕКМАГАМБЕТОВ Алимжан Бауржанович, докторант кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук (г.Москва, Российская Федерация). 110006, Республика Казахстан, г. Костанай, ул.Бородина 168 «а». E-mail: adilet1979@mail.ru

BEKMAGAMBETOV Alimzhan Baurzhanovich, Deputy director for science of Kostanay Branch of Chelyabinsk State University (Republic of Kazakhstan), candidate of legal science, doctoral candidate of department of criminal law, criminal trial and criminalistics of the Russian Peoples' Friendship University. (Moscow sity). 110006, Republic of Kazakhstan, г.Kostanay sity, Borodina street 168 «а», E-mail: adilet1979@mail.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 84—89

УДК 351.74/.76 + 342.951

Квасов В. Б.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА САМОВОЛЬНОЕ ПРОНИКНОВЕНИЕ НА ОХРАНЯЕМЫЕ ОБЪЕКТЫ

Kvasov V. B.

CURRENT TRENDS IN THE LEGAL REGULATION OF LIABILITY FOR UNAUTHORIZED ENTRY INTO PROTECTED FACILITIES

В статье анализируется правовое регулирование ответственности за самовольное проникновение на охраняемые объекты в России и некоторых странах ближнего зарубежья. Выделены последние изменения российского законодательства, направленные на усиление санкций за совершение данного нарушения. Автором дан подробный анализ законопроекта, разработчики которого предлагают внесение изменений в ст. 20.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и ст. 215.4 Уголовного кодекса Российской Федерации. Проведено сравнение статьи 20.17 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за самовольное проникновение на охраняемые объекты, с регулирующими соответствующие отношения нормами административного законодательства Республики Беларусь и Республики Казахстан. Автор заключает, что изучаемые правовые нормы в зарубежных государствах имеют более определенные формулировки, не оставляющие простора для неоднозначного толкования, а также что санкции за самовольное или незаконное проникновение на охраняемые объекты в них выше, чем в России, даже с учетом последних изменений в законодательстве. На основании проведенного исследования автором выдвинут ряд предложений по совершенствованию статьи 20.17 КоАП РФ.

Ключевые слова: *административная ответственность, правонарушение, самовольное проникновение, охраняемый объект, статья 20.17 КоАП РФ.*

The article analyzes the legal regulation of liability for unauthorized entry to protected objects in Russia and some near abroad countries. The last changes in Russian legislation aimed at strengthening sanctions for committing this violation are highlighted. The author gives a detailed analysis of the bill, the developers of which propose the introduction of changes in art. 20.17 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation (CoAO RF) and art. 215.4 of the Criminal Code of the Russian Federation. Comparison of art.20.17 of the CoAO RF establishing liability for unauthorized penetration into protected objects with the norms of the administrative legislation of the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan that regulate the respective relations is carried out. The author concludes that the studied legal norms in foreign countries have more definite formulations that do not leave room for ambiguous interpretation, and that sanctions for unauthorized or illegal penetration into protected objects are higher in them than in Russia, even if taking into account the latest legislative changes. Based on the research carried out by the author, a number of proposals have been put forward to improve art. 20.17 of the CoAO RF.

Keywords: *administrative liability, offense, unauthorized entry, protected object, article 20.17 of the CoAO RF.*

В связи с признанием высокой общественной опасности самовольного проникновения на охраняемые объекты наблюдается тенденция ужесточения санкций за совершение данного правонарушения.

До 2015 года ответственность за самовольное проникновение на охраняемые объекты заключалась в наложении штрафа от 300 до 500 рублей по статье 20.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). К тому же в связи с неопределеннымиформулировками нормы статьи «самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект», названия статьи «нарушение пропускного режима охраняемого объекта», дающими простор для расширительного толкования, зачастую привлечь нарушителей к ответственности было затруднительно. Правоприменительная практика показывает, что по большей части к ответственности привлекались правонарушители, самовольно проникавшие на подлежащие государственной охране объекты. Однако даже привлеченным к ответственности не оставляло труда уплатить небольшую сумму штрафа и вновь совершать правонарушение по ст. 20.17 КоАП РФ, поскольку санкции за его рецидив отсутствовали.

В последние годы в связи с повышением частоты совершения рассматриваемого противоправного деяния законодатель обратил внимание на данную проблему и предпринял ряд шагов. В 2015 году норма статьи 20.17 КоАП РФ была дифференцирована, добавлена ч. 2 статьи, в которой введена ответственность за «самовольное проникновение на подземные и подводные объекты, охраняемые законодательством о государственной или ведомственной охране».

Как отмечали разработчики нововведений, обеспечение общественной безопасности требует принятия комплекса мер, направленных на усиление правовой и физической защищенности стратегически важных объектов инфраструктуры – особенно подземных и подводных сооружений (транспортных и гидротехнических тоннелей, метрополитена, подземных электростанций, емкостей для хранения воды, отходов, подводных переходов, частей гидротехнических сооружений, военных объектов и т. д.). «Архитектурные особенности, стратегическая и социальная ценность этих объектов делают их привлекательными для самовольного проникновения, что, в свою очередь, существенно повышает риск совершения террористических действий и иных преступлений против общественного порядка и безопасности»[1].

Можно положительно оценить тот факт, что законодатель дифференцировал ответственность в зависимости от характера охраняемого объекта. Вместе с тем формулировка данной нормы также не является удачной, поскольку для нарушителей представляют интерес не только подземные или подводные, но и, например, высотные объекты, и, разумеется, не все из них подлежат государственной или ведомственной охране. Тем не менее куда более значительное наказание повысило превентивное влияние административной ответственности и несколько сократило количество совершаемых правонарушений.

Вместе с введением второй части рассматриваемой статьи были усилены санкции по части первой, но ее диспозиция осталась без изменения. В настоящее время ответственность за самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект (ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ) установлена в виде штрафа от трех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения. Увеличение размера штрафа в 10 раз говорит о серьезном отношении законодателя к таким нарушениям.

В то же время была введенаи уголовная ответственностьза незаконное проникновение на охраняемые объекты. Данное преступление содержится в ст. 215.4 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), введенной в действие Федеральным законом от 30 декабря 2015 г.№ 441-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»[2].

Указанная статья состоит из двух частей, и ответственность в ней предусмотрена за незаконное проникновение на те же объекты, что и в ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ – подземные или подводные, охраняемые в соответствии с законодательством РФ о ведомственной или государственной охране. Квалифицирующими признаком по ч. 1 ст. 215.4 УК РФ является то, что дея-

---

1. Административную ответственность за нарушение пропускного режима охраняемого объекта могут усилить // [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru/news/648098/#ixzz4miV7bTR1 (дата обращения: 12.07.2017).

2. См.: Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 441-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

ние совершено неоднократно, а по ч. 2 ст. 215.4 УК РФ – что деяние совершено группой лиц по предварительному сговору или организованной группой и/или сопряжено с умышленным созданием угрозы распространения сведений, составляющих государственную тайну.

Остается неясной позиция законодателя, и в УК РФ ограничившего категории охраняемых объектов лишь подземными и подводными, подлежащими государственной или ведомственной охране. Серьезный размер санкций (штраф до 700 тыс. рублей или лишение свободы сроком до четырех лет по ч. 2 ст. 215.4 УК РФ), разумеется, способен отпугнуть так называемых диггеров и прочих нарушителей, однако, значит ли это, что они прекратят свою противоправную деятельность? Скорее всего, лишь переключат внимание на другие объекты, незаконное проникновение на которые не грозит уголовной ответственностью.

В связи с наличием указанных недочетов в вопросе ответственности за незаконное проникновение на охраняемые объекты в России предлагаем обратиться к опыту правового регулирования этого вопроса в зарубежных государствах. Наибольший интерес представляет опыт стран ближнего зарубежья, законодательство которых близко к российскому, но в некоторых областях развивается более динамично – Республики Казахстан, Республики Беларусь, Украины. В украинском административном законодательстве ответственность за самовольное или незаконное проникновение на охраняемые объекты отсутствует, поэтому обратимся к законодательству Республики Казахстан и Республики Беларусь.

КодексомРеспублики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (далее – КоАП РК) предусмотрена ответственность по ст. 506. «Незаконное проникновение на охраняемые объекты», согласно которой «незаконное проникновение на объект, охраняемый в соответствии с законодательством Республики Казахстан Службой государственной охраны, органами и подразделениями Комитета национальной безопасности, Министерства внутренних дел, Министерства обороны, влечет штраф в размере пятнадцати месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток»[3]. Месячный расчетный показатель в Республике Казахстан с 1 января 2017 г. составляет 2 269 тенге, что при наложении штрафа, соответственно, составит 34035тенге (6280 рублей).

Анализируя диспозицию ст. 506 КоАП РК, следует отметить четкое определение круга субъектов охраны, имеющих обязанность по охране объектов, проникновение на которые влечет за собой наступление ответственности. В основном это объекты, подлежащие государственной охране. Законодательные акты Республики Казахстан содержат подробную классификацию таких объектов, Правила отнесения объектов к подлежащим государственной охране.

Санкция по статье КоАП РК лишь немногим больше максимального размера санкции в соответствующей статье КоАП РФ.

По-иному обстоят дела в Республике Беларусь. КодексомРеспублики Беларусьоб административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З (далее – КоАП РБ) установлена ответственность по ст. 23.14 «Незаконное проникновение на охраняемые объекты»: незаконное проникновение или покушение на незаконное проникновение на объекты, охраняемые организациями, осуществляющими охранную деятельность, влекут наложение штрафа в размере от десяти до тридцати базовых величин или административный арест[4].

Сразу обращает на себя внимание отсутствие уточнений, касающихся охраняемых объектов – будь то субъекты их охраны, нормативно-правовые акты, в соответствии с которыми они охраняются, или какие-либо иные характеристики. В Республике Беларусь ответственность наступает за проникновение (и даже покушение на проникновение) на любые охраняемые объекты. Это делает норму ст. 23.14 КоАП РБ куда строже, чем соответствующие нормы в КоАП РФ и КоАП РК.

К тому же, если подсчитать размер налагаемого по данной статье штрафа, то получится, что он превышает штрафы в аналогичных статьях в несколько раз. С учетом принятого значения базовой величины в республике Беларусь с 1 января 2017 г. в 23 белорусских рубля (примерно 700 российских рублей), денежный штраф по указанной статье составит до 21 тыс. российских рублей.

Таким образом, изучение законодательства соседнихгосударств показывает, что, во-первых, его нормы более четкие, не оставляющие простора для неоднозначно-

[3] Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V // [Электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/ (дата обращения: 10.04.2016).

[4] Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З // [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.by (дата обращения: 09.04.2016).

го толкования, во-вторых, санкции за самовольное или незаконное проникновение на охраняемые объекты в зарубежных странах выше, чем в России, даже с учетом последних изменений в законодательстве. Ужесточение ответственности в российском законодательстве можно расценивать как стремление приблизить его к мировым стандартам. Однако помимо усиления ответственности законодателю следовало бы обратить внимание и на формулировки ст. 20.17 КоАП РФ и ст. 215.4 УК РФ.

По данному направлению в настоящее время ведется определенная работа. В частности разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статью 20.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и в статью 215.4 Уголовного кодекса Российской Федерации». В пояснительной записке к данному законопроекту верно отмечается, что «принятие мер, направленных на усиление правовой и физической защищенности стратегически важных объектов является особенно актуальным на фоне увеличивающихся с каждым днем случаев самовольного, незаконного проникновения на такие объекты граждан в целях осуществления съемок самих себя на фотоаппараты, видеокамеры и мобильные телефоны, выполнения прыжков с высотных зданий и сооружений, которые нередко заканчиваются летальным исходом»[5].

Проект закона предусматривает следующие изменения:

– в статье 20.17 КоАП РФ – название статьи изложить в следующей редакции: «Статья 20.17. Самовольное проникновение на охраняемый объект»; в части 2 слова «подземный или подводный» исключить.

– в статье 215.4 УК РФ в части первой слова «подземный или подводный» исключить; в примечании слова «подземные или подводные» исключить.

Авторы законопроекта исходили из того, что действующее законодательство, регулирующее вопросы антитеррористической защищенности, содержит более широкий перечень объектов, подлежащих государственной и ведомственной охране, статус которых является не менее важным, чем статус подземных и подводных объектов. Такое утверждение имеет под собой все основания, и усиление ответственности за самовольное проникновение посторонних лиц на охраняемые объекты, безусловно, позволит повысить их защищенность. Также к достоинствам проекта ФЗ следует отнести предложение по изменению названия статьи 20.17 КоАП РФ. Прежнее название явно не соответствует содержанию статьи, и его изменение позволило бы сформировать единообразное понимание состава правонарушения, предусмотренного указанной нормой, поскольку понятие «нарушение пропускного режима» не является тождественным понятию «самовольное проникновение».

Вместе с тем рассматриваемый законопроект содержит и определенные недостатки, появление которых обусловлено несовершенством формулировок действующего законодательства, которые авторы законопроекта решили лишь слегка скорректировать (за исключением названия ст. 20.17 КоАП РФ), а не изменять кардинально.

Расплывчатая норма ч.1 ст. 20.17 КоАП РФ привела разработчиков проекта закона к заключению, что «в настоящее время ответственность за проникновение на охраняемые в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной или государственной охране объекты установлена только в отношении подземных и подводных объектов (транспортные и гидротехнические тоннели, метрополитен, подземные электростанции, емкости для хранения воды, отходов, подводные переходы, части гидротехнических сооружений, военные объекты)»[6].Однако в ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ предусмотрена ответственность за проникновение на охраняемые в установленном порядке объекты. К таким объектам, безусловно, можно отнести различные объекты, охраняемые ведомственной и государственной охраной: как показывает правоприменительная практика, правонарушениями по статье 20.17 КоАП РФ выступают незаконные проникновения на территории государственных учреждений (МВД России[7], ФСБ России[8]),

[5] Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 20.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и в статью 215.4 Уголовного кодекса Российской Федерации»// Доступ из СПС «Консультант Плюс».

[6] Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 20.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и в статью 215.4 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

[7] Решение по делу 5-474/2017судебного участка № 3 Краснотурьинского судебного района Свердловской области // [Электронный ресурс]. – URL: https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-mirovogo-sudi-2-g-krasnoturinska-s/act-238321667/ (дата обращения: 22.06.2017).

[8] Решение по делу 5-907/2016судебного участка № 80 Октябрьского судебного района г. Кирова // [Электронный ресурс]. – URL: https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-80-oktyabrskogo-rajona-s/act-231890974/ (дата обращения: 22.06.2017).

военных полигонов[9], охраняемых зон мостов[10] и т.д.

Тем не менее, что понимается под «охраняемым в установленном порядке объектом» остается неясным без анализа правоприменительной практики, что, возможно, и запутало авторов законопроекта. Поскольку правоприменитель, как правило, не привлекает к ответственности за самовольное проникновение на объекты частной собственности, охраняемые частными предприятиями[11], то с принятием законопроекта возникнет ситуация, в которой правонарушение можно будет квалифицировать как по части первой, так и по части второй статьи 20.17 КоАП РФ. К тому же, если целью предложенных изменений было повышение уровня защищенности стратегически важных объектов, сюда следовало отнести также объекты, подлежащие обязательной охране войсками национальной гвардии, перечень которых содержится в Распоряжении Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р[12].

Мы полагаем, что разработчикам законопроекта не следовало целиком и полностью опираться на существующие нормы, это свидетельствует о том, что они не провели полный анализ современной ситуации с регулированием ответственности за самовольное проникновение на охраняемые объекты, не изучали опыт зарубежных стран в этой области. Законодательство РФ о государственной охранной деятельности отличается бессистемностью, наличием широкого круга субъектов, деятельность которых регулируется различными нормативными правовыми актами, что приводит к трудностям как в верном понимании норм, так и, соответственно, в их правоприменении. Представляется, что дальнейшее совершенствование ответственности за самовольное проникновение на охраняемые объекты должно включать существенные изменения текущей редакции норм КоАП РФ и УК РФ, которые, тем не менее, не будут достаточно эффективны без корректировки норм действующего законодательства.

На основании проведенного исследования мы считаем возможным внести предложения по совершенствованию ст. 20.17 КоАП РФ.

Во-первых, соглашаясь с авторами проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 20.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и в статью 215.4 Уголовного кодекса Российской Федерации», название статьи 20.17 КоАП РФ предлагаем изложить в следующей редакции: «Статья 20.17. Самовольное проникновение на охраняемый объект».

Во-вторых, ответственность по ст. 20.17 КоАП РФ следует разделить на ответственность за самовольное проникновение на любые охраняемые объекты (помимо упорядочения нормативного регулирования это будет служить цели защиты частной собственности, которая, согласно ст. 8 Конституции РФ, признается и защищаетсянаравне с другими видами собственности, в том числе и государственной) и на ответственность за самовольное проникновение на объекты, подлежащие государственной охране.Причем к государственной охране в данном случае мы относим не только государственную охрану, деятельность которой регулируется Федеральным законом «О государственной охране» от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ, но и другие виды государственной охранной деятельности, осуществляемой государственными ведомствами и организациями: ведомственную охрану и вневедомственную охрану. Эти субъекты охранной деятельности имеют полномочия по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Санкции по второй части ст. 20.17 КоАП РФ должны быть более высокими, чем по первой, поскольку самовольно проникновение на объекты, подлежащие государственной охране, несет в себе большую общественную опасность ввиду их особого статуса.

Для исключения неоднозначного толкования норм в примечании к статье следует уточнить, какие категории объектов относятся к указанным в первой части статьи, какие – к указанным во второй части.

В-третьих, целесообразность выделе-

---

[9] Решение по делу 5-291/2016судебного участка № 1 ЗАТО Шиханы Саратовской области // [Электронный ресурс]. – URL: https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-1-zato-shixany-saratovskoj-oblasti-s/act-231659697/ (дата обращения: 22.06.2017).

[10] Решение по делу 5-44/2017судебного участка № 9 города Балаково Саратовской области // [Электронный ресурс]. – URL: https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-9-goroda-balakovo-saratovskoj-oblasti-s/act-237768437/ (дата обращения: 22.06.2017).

[11] Решение по делу 5-703/2016 // [Электронный ресурс]. – URL: https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-69-pervomajskogo-rajona-s/act-231453113/ (дата обращения: 22.06.2017).

[12] Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р «Об утверждении перечня объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии РФ» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

ния отдельного состава правонарушения в виде самовольного проникновения на подземные или подводные объекты, подлежащие ведомственной или государственной охране, сомнительна при наличии ответственности за самовольное проникновение на любые подлежащие государственной охране объекты, поэтому данный состав правонарушения предлагается исключить из ст. 20.17 КоАП РФ.

КВАСОВ Владимир Борисович, полковник полиции, старший преподаватель кафедры организации охраны общественного порядка, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России. 625049, Тюменская область, г. Тюмень, ул. Амурская 75. E-mail: VladKwasov@yandex.ru.

KVASOV Vladimir, Colonel of Police, Senior Lecturer, Department of Organization of Public Order Protection, Tyumen Advanced Training Institute of the MIA of Russia. 75 Amurskaja Street, 625049 Tyumen, E-mail: VladKwasov@yandex.ru.

ПП № 3(62)-2017. с. 90—96

УДК 343.137.5(574) + 343.91-053.6

Чистяков А. А., Наурзалиева С. М., Василенко А. С.

ОСОБЕННОСТИ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Chistyakov A. A., Naurzalieva S. M., Vasilenko A. S.

FEATURES OF CRIMINOLOGICAL INDICATORS OF JUVENILE DELINQUENCY IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

В статье проведен сравнительный анализ состояния преступности несовершеннолетних в Республике Казахстан и Российской Федерации. Рассматривается особенность нового уголовного законодательства Республики Казахстан (от 3 июля 2014 г.).Так по УК РК единственным основанием уголовной ответственности является совершение уголовного правонарушения, которые в зависимости от степени общественной опасности и наказуемости подразделяются на преступления и уголовные проступки. В статье освещены: причина снижения преступности несовершеннолетних в Казахстане и проблема, которая возникает при анализе состояния преступности несовершеннолетних в РК.

Ключевые слова: *преступность, несовершеннолетние, уголовные правонарушения, латентность, статистика.*

The article compares the state of juvenile delinquency in the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation. The peculiarity of the new criminal legislation of the Republic of Kazakhstan (dated July 3, 2014) is considered. So under the Criminal Code of the Republic of Kazakhstan, the only basis for criminal liability is the commission of a criminal offense, which, depending on the degree of public danger and punishability, is divided into crimes and criminal offenses. The article highlights: the reason for the decrease in juvenile delinquency in Kazakhstan and the problem that arises when analyzing the state of juvenile delinquency in Kazakhstan.

Keywords: *crime, minors, criminal offenses, latency, statistics.*

Не вызывает споров тезис о том, что преступность несовершеннолетних, как и любой вид преступности, представляет собой переменчивое явление и при этом является одной из относительно самостоятельных сторон общей преступности. Дополнительным аргументом в пользу выделения преступности несовершеннолетних в самостоятельный объект криминологического исследования является сама структура уголовного закона Республики Казахстан, в котором вопросы особенностей уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних правонарушителей регламентируются специальным разделом УК РК.

В соответствии со ст. 80 УК РК несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения уголовного правонарушения исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет. В этом смысле указанная категория ничем не отличается от аналогичной российской категории.

Особенностью уголовного законодательства РК является то, что новый Уголовный кодекс, который вступил в законную силу с 1 января 2015 года, (был подписан Президентом Казахстана Н.А. Назарбаевым 3 июля 2014 года), представляя собой одну из мер по реализации положений Концепции правовой полити-

ки Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года о двухвекторном подходе к преступным деяниям, выделяет две разновидности деяний, признаки которых содержатся в Уголовном кодексе.

Согласно ч. 1 ст. 10 УК РК уголовные правонарушения в зависимости от степени общественной опасности и наказуемости подразделяются на преступления и уголовные проступки[1].

Преступлением по уголовному законодательству Республики Казахстан признается виновно совершенное общественно опасное деяние (действие или бездействие), запрещенное уголовным законом под угрозой наказания в виде штрафа, исправительных работ, ограничения свободы, лишения свободы или смертной казни.

К уголовным проступкам относятся совершенные виновно деяния (действие либо бездействие), не представляющее большой общественной опасности, причинившие незначительный вред или создавшие угрозу причинения вреда личности, организации, обществу или государству, за совершения которых предусмотрено наказание в виде штрафа, исправительных работ, привлечения к общественным работам, ареста.

В связи с указанными обстоятельствами изменились статистические и динамические показатели преступности несовершеннолетних в Республике Казахстан, и этот фактор, безусловно, должен учитываться как при описании процессов в самостоятельном плане, так и в процессе сравнительного анализа. При изучении преступности лиц, в возрасте от 14 до 18 лет, мы используем те же общекриминологические характеристики, показатели и категории, что и для «взрослой» преступности. При этом анализ направлен на выявление факторов и обстоятельств, значимых именно для преступности несовершеннолетних, позволяющих установить ее специфику и необходимые меры воздействия.

В своем большинстве преступления несовершеннолетних специфичны не только и не столько по правовому характеру их поведения, сколько отличаются механизмом мотивации, определенными особенностями психологических установок, завышенных самооценок и неумения сопротивляться групповому интересу или индивидуальному волевому решению.

Специфика преступности несовершеннолетних обычно определяется как явление, обусловленное комплексом взаимосвязанных факторов, относящихся к возрастным, социальным, психологическим особенностям несовершеннолетних как особой социальной группы, имеющей своеобразный социальный статус. Исследование таких специфических черт, обусловливающих особенности правонарушающего поведения несовершеннолетних, его качественных и количественных показателей, и их анализ являются основой для разработки мер предупреждения, применяемых в отношении этой возрастной группы.

Несмотря на то, что несовершеннолетние в уголовно-правовом смысле – это сравнительно немногочисленная возрастная группа и круг деяний, за которые они несут уголовную ответственность, ограничен, их долевой вклад в общую преступность все же присутствует.

Подростковая преступность в Республике Казахстан регистрируется только на основании данных о расследованных либо завершенных преступлениях (уголовных правонарушениях). Эти данные приведены в таблице 1.

Из данных, приведенных в таблице 1, видно, что количество зарегистрированных преступлений (столбец №1) значительно отличается от показателей, указанных во втором столбце. Это объясняется тем, что на сайте Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан в разделе «Аналитическая информация» публикуются справки по уголовным правонарушениям за определенный год и данные регистрации преступности за определенный период, которые содержат информацию о преступности несовершеннолетних в количественных показателях, идентичных статистическим отчетам, приведенным выше. При этом говоря о количестве зарегистрированных преступлениях, совершенных несовершеннолетними, не указывается, что это данные по оконченным делам. В результате возникают определенные разночтения.

В связи с этим при анализе данных, предоставляемых КПСИСУ ГП РК следует обращать внимание на данное обстоятельство и в статистических данных учитывать не только количество зарегистрированных преступлений (уголовных правонарушений) по оконченным делам, совершенных несовершеннолетними, но и общее количество зарегистрированных уголовных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, что и даст возможность сопоставить приводимые показатели с общей преступностью. В настоящий момент, зарегистрированные

[1] Уголовный кодекс Республики Казахстан. – Алматы: ЮРИСТ, 2015. – С. 11.

Таблица 1

Сведения о зарегистрированных преступлениях (уголовных правонарушениях) по оконченным делам в РК за 2010-2016 гг.
(Статистические данные// КПСИСУ ГП РК: Официальный сайт.URL: http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat (дата обращения: 10.03.2017))

Годы	Количество преступлений (уголовных правонарушений), зарегистрированных в ЕРДР в отчетном периоде	Общее количество зарегистрированных преступлений (уголовных правонарушениях) по оконченным делам	Количество зарегистрированных преступлений (уголовных правонарушениях) по оконченным делам, совершенных несовершеннолетними, или при их соучастии	Удельный вес преступлений, совершенных несовершеннолетними, в общей массе зарегистрированных преступлений (уголовных правонарушений) по уголовным делам
2010	131896	76482	4006	5,2
2011	206801	73867	4108	5,6
2012	287681	84741	4670	5,5
2013	359844	99471	4284	4,3
2014	341291	107304	3561	3,3
2015	386718 (из них преступлений 346510, проступков 40208)	129086 (из них преступлений 105619, проступков 23467)	2944 (из них преступлений 2829, проступков 115)	2,3 (из них преступления 2,7; проступки 0,5)
2016	361689 (из них преступлений 324185, проступков 37504)	147185 (из них преступлений 120433, проступков 26752)	3343 (из них преступлений 3221, проступков 122)	2,3 (из них преступления 2,7; проступки 0,4)

данные КПСИСУ ГП РК базируются на анализе сведения о раскрытых преступлениях, совершенных несовершеннолетними или при их участии, численность же несовершеннолетних, принимавших участие в нераскрытых преступлениях, остается неизвестной.

Кроме того, из данных таблицы 1 следует, что доля преступлений, совершенных несовершеннолетними в Республике Казахстан, по сравнению с преступностью взрослых, с каждым годом снижается (с 5,2% до 2,3%). Одной из причин снижения преступности среди несовершеннолетних в РК – это снижение численности населения в Республике в возрасте 14-17 лет, т.е. детей 1996 – 2001 годов рождения[2].

С 1990 по 2001 годы показатель естественного прироста населения имел устойчивую динамику снижения и, лишь начиная с 2002 года, постепенно начал расти (см. Таблицу 2).

Аналогичная тенденция наблюдается в Российской Федерации. В среднем заметно снижение доли преступности несовершеннолетних в общей преступности. Разница удельного веса преступности несовершеннолетних в Республике Казахстан и Российской Федерации - в 2010 году 5,2% в РК и 3% в РФ; в 2016 г. 2,3% в РК и 2,5% в РФ (см. Таблицу 3).

Объяснять снижение уровня преступности в РК за счет латентности преступлений сложно вследствие реализации курса по «наведению порядка» в правоохранительных органах в сфере учетно-регистрационной дисциплины и объективных показателей уровня преступности.

[3] Жалгасова Б.Д. Особенности наказаний, применяемых несовершеннолетним // G-Global. URL: http://group-global.org/es/node/40098 (Дата обращения: 15.02.2017)

Таблица 2

Прирост населения Казахстана

(все данные в этой таблице даны на 1 января соответствующего года)
(Население Казахстана // Countrymeters. URL: http://countrymeters.info/ru/ Kazakhstan(дата обращения: 11.03.2017))

Год	Население	Прирост населения
1990	16 500 935	N/A %
1991	16 522 148	0.13 %
1992	16 473 824	-0.29 %
1993	16 365 530	-0.66 %
1994	16 210 563	-0.95 %
1995	16 024 679	-1.15 %
1996	15 815 293	-1.31 %
1997	15 585 161	-1.46 %
1998	15 351 994	-1.50 %
1999	15 149 167	-1.32 %
2000	15 008 382	-0.93 %
2001	14 949 779	-0.39 %
2002	14 976 854	0.18 %
2003	15 075 122	0.66 %
2004	15 216 899	0.94 %
2005	15 373 113	1.03 %
2006	15 527 412	1.00 %
2007	15 679 157	0.98 %
2008	15 835 604	1.00 %
2009	16 007 161	1.08 %
2010	16 204 490	1.23 %
2011	16 432 465	1.41 %
2012	16 687 880	1.55 %
2013	16 960 501	1.63 %
2014	17 235 584	1.62 %
2015	17 498 424	1.52 %
2016	17 769 475	1.55 %

Так Генеральной прокуратурой РК в органах внутренних дел с 2011 года, в соответствии с поставленными задачами в Концепции правовой политики республики на 2010-2020 годы, в Послании Президента Казахстана «Новое десятилетие – Новый экономический подъем – Новые возможности» от 29 января 2010 года, была внедрена Электронная регистрация заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях - «Электронный КУЗ».

То есть с 2011 года, когда в процесс подачи заявлений в полицию в РК стали внедрять электронные технологии - КУЗ с выдачей заявителям электронного талона контроля за ходом рассмотрения, произошел резкий скачок зарегистрированной преступности как общей, так и несовершеннолетних, об этом же свидетельствуют данные, приведенные нами в таблице 1.

Цели внедрения Электронной регистрации – это переход на новые информационные технологии, прозрачность деятельности на стадии приема, учета, регистрации и рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях; прокурорский надзор и ведомственный контроль на данной стадии в режиме реального времени. Схема работы Электронной регистрации заключается в том, что дежурная часть вводит в электронную базу дан-

Таблица 3

Сведения о зарегистрированных преступлениях в РФ за 2010-2016 гг. (Статистические данные // МВД РФ. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics(дата обращения: 12.04.2017))

Годы	Зарегистрировано преступлений	несовершеннолетними, или при их соучастии	Удельный вес, %
2010	2628799	78548	2,9
2011	2404807	71910	2,9
2012	2302168	64270	2,8
2013	2206249	67225	3
2014	2190578	59549	2,7
2015	2388476	61833	2,6
2016	2160063	53736	2,5

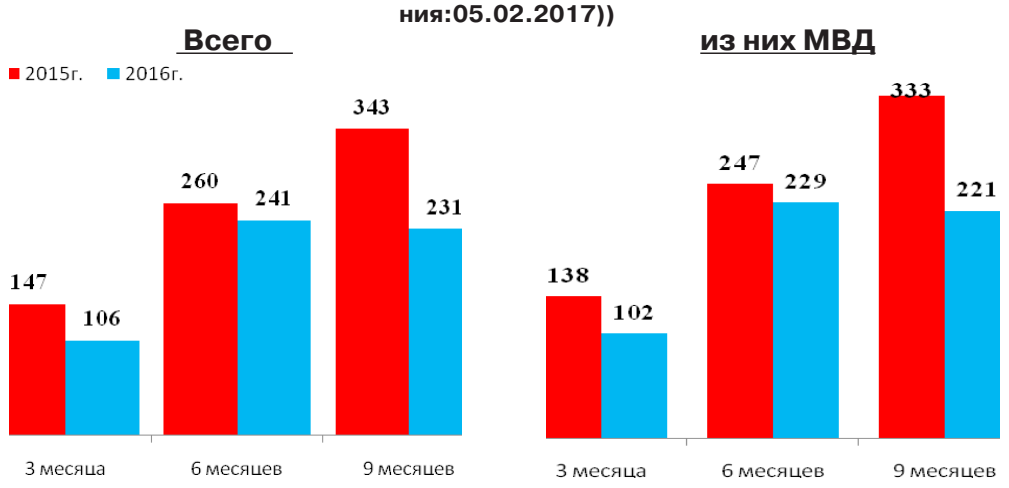
ных КПСиСУ сведения по поступившему заявлению, которые в то же время становятся доступными на автоматизированных рабочих местах надзирающего прокурора и ведомства. Сведения отображаются наподобие действующей книги учета заявлений.

укрывались, а именно – не регистрировались общеуголовные преступления, уровень регистрации которых возросна 61,7%[3].

Также с 1 января 2012 года, заявитель, имеющий электронную цифровую подпись (далее - ЭЦП), получил возможность подавать заявление о происшествии или

Диаграмма №1

Всего выявлено и поставлено прокурорами на учет укрытых правонарушений в Республике Казахстан за 2015 г. и 2016 г. (3,6,9 месяцев) (Анализ статистических данных о состоянии преступности в стране за 9 месяцев 2016 г. //КПСИСУ ГП РК: Официальный сайт. URL: http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/deyatelnost-komiteta/analiticheskaya-informaciya(дата обращения:05.02.2017))



Соответственно до 21,3% увеличился удельный вес заявлений и сообщений, по итогам рассмотрения которых факты совершения преступлений подтвердились. В прошлые годы из-за высокой степени сокрытия преступлений данный показатель не превышал 20%, составив в 2010 году 18,2%, 2009 году – 16,2%, 2008 году – 16,0%, в 2007 году – 14,8%. В связи с внедрением КУЗ возросли показатели регистрируемых преступлений, которые ранее

преступлении в режиме реального времени посредством электронного портала на вебсайте Комитета по правовой статистике и специальным учетам. Поданные

[3] Электронная регистрация заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях «Электронный КУЗ» // КПСИСУ ГП РК: Официальный сайт. URL:http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/innovacionnye-proekty/elektronnaya-registraciya-zayavleniy-i-soobshcheniy-o-prestupleniyah (дата обращения: 25 марта 2017)

таким образом заявления, одновременно поступают на соединенные с сервером Комитета автоматизированные рабочие места, установленные в дежурных частях органов уголовного преследования, и в автоматизированном режиме регистрируются в электронной книге учета заявлений. При этом у должностных лиц, принимающих данные заявления, отсутствуют какие-либо возможности удалить или не регистрировать их, что абсолютно исключает возможность их укрытия[4].

Оценивая данные официальной уголовной статистики преступности несовершеннолетних, необходимо учесть те фактические и юридические обстоятельства, в силу которых статистические показатели не полностью отражают действительную картину преступности среди подростков. Например:

– значительная часть преступленийостается латентной, в том числе и совершенных несовершеннолетними– это вопервых. Как показывает практика, несмотря на электронную регистрацию преступлений, в 2013 году более тысячи сотрудников органов внутренних дел были наказаны за сокрытие преступлений в Казахстане, о чем сообщил 24 июня 2013 года на брифинге в службе центральных коммуникаций при Президенте министр внутренних дел РК Калмуханбет Касымов[5].

После чего в 2016 году было зафиксировано снижение числа укрытых правонарушений, выявленных прокурорами, на 27,9% за 3 месяца 2016 г., на 7,3% за 6 месяцев 2016 г. и на 32,6% за 9 месяцев 2016 г. (см. Диаграмму 1).

– Во-вторых, значительная часть преступлений, совершаемая несовершеннолетними, рассматривается окружающими, как проявление озорства, незрелости, шалости (хулиганские действия, небольшие кражи). Поэтому о многих преступлениях несовершеннолетних не сообщается в правоохранительные органы, что само по себе увеличивает и без того значительную долю латентной преступности, мешает полноценному и своевременному реагированию правоохранительных органов на преступления несовершеннолетних, их регистрации. Происходит это от того, что преступления, совершаемые несовершеннолетними, в массе своей с уголовно-правовых позиций не представляют большой общественной опасности. Как правило, совершаются они в основном в пределах неформальных досуговых групп или в учебном заведении и не имеют тяжких последствий.

– В-третьих, практика освобождения подростков от уголовной ответственности (за совершение уголовного проступка или преступления небольшой тяжести либо за совершения впервые преступления средней тяжести), в том числе с применением принудительных мер воспитательного воздействия (так в 2016 г. 17, в 2015 г. – 46, в 2014 г. – 84, в 2013 г. – 263, в 2012 г. – 115, в 2011 и 2010 гг. – 0 (либо сведений нет)[6].

– В-четвертых, возрастные ограничения уголовной ответственности несовершеннолетних с 14 до 16 лет за многие антиобщественные посягательства. Как показывает проведенное исследование для несовершеннолетних характерно совершение общеуголовных преступлений. Это происходит потому, что в экономическую, политическую социальную сферы деятельности они не включены. Совершение несовершеннолетними довольно ограниченного круга преступных деяний обусловлено, прежде всего, спецификой их социального статуса: многие преступления просто не могут быть совершены ими (большинство преступлений в сфере экономической деятельности, против интересов службы, против государственной власти и т.д.). Кроме того, законодатель определил, что лицо, достигшее на момент совершения преступления возраста 14 лет, подлежит уголовной ответственности лишь за некоторые законодательно определенные преступления (ч. 2 ст. 15 УК РК).

Проведенное нами исследование позволяет сделать следующие выводы:

Статистические данные о преступности несовершеннолетних в Республике Казахстан, свидетельствующие о снижении уровня подростковой преступности, связано, в первую очередь, с сокращением числа несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в общей демографической структуре населения.

При анализе состояния и особенностей преступности несовершеннолетних в Республике Казахстан, сопоставлении ее с общей преступностью и определении ее удельного веса, необходимо в статистиче-

[4] Портал подачи заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях, а также иной информации через вебсайт Комитета // КПСИСУ ГП РК: Официальный сайт. URL: http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/innovacionnye-proekty/portal-podachi-zayavleniy-i-soobshcheniy-o-prestupleniyah-i(дата обращения:03.04.2017)

[5] 1200 полицейских наказаны за сокрытие преступлений в Казахстане //Tengrinews. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/1200-politseyskih-nakazanyi-sokryitie-prestupleniy-236759/ (дата обращения: 10.04.2017)

[6] Информационный сервис //КПСИСУ ГП РК: Официальный сайт. URL: http://service.pravstat.kz/ (дата обращения: 15.03.2017)

ских данных, предоставляемых Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК, наравне с общей преступностью, указывать и количество зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними, а не только по расследованным преступлениям и выявленным лицам.

ЧИСТЯКОВ Алексей Алексеевич, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики. РУДН; 117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая д. 6, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов.117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая д. 6. E-mail alex62-60@yandex.ru

НАУРЗАЛИЕВА Сауле Мергеновна, аспирант кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики РУДН; 117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая д. 6, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов». E-mail n_saule_m@mail.ru

ВАСИЛЕНКО Александра Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики РУДН; 117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая д. 6, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов». E-mail kholoimova@mail.ru

CHISTIAKOV Aleksei, PhD in Law, Professor of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics Department RUDN University; 117198, Miklukho-Maklaya St.,6, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University). E-mail alex62-60@yandex.ru

NAURZALIEVA Saule, PhD student of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics Department RUDN University; 117198, Miklukho-Maklaya St.,6, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University). E-mail n_saule_m@mail.ru

VASILENKO Aleksandra, PhD in Law, Associate Professor of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics Department RUDN University; 117198, Miklukho-Maklaya St.,6, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University). E-mail kholoimova@mail.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 101—104

УДК 349.3

Волостнова Т. И.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЛЬГОТ ВЕТЕРАНАМ ТРУДА В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ

Volostnova T. I.

THE PROVISION OF BENEFITS TO VETERANS OF LABOR IN THE REPUBLIC OF MORDOVIA

За многолетний добросовестный труд гражданам присваивается почетное звание «Ветеран труда». Реализация мер в сфере социального обеспечения таких граждан является необходимой частью государственной стратегии. На основе анализа законодательных актов рассматривается предоставление льгот ветеранам труда, проживающим в Республике Мордовия. Выявлены конкретные меры социальной поддержки ветеранов труда в регионе, отмечены финансовые возможности их осуществления. Автор приводит статистические данные с целью оценки социально-экономической составляющей субъекта Федерации, а также обозначает, что получение некоторых льгот находится в зависимости от возраста гражданина и социальных гарантий государства.

Ключевые слова: *льготы, ветеран труда, социальная поддержка, денежная выплата, социальная проездная карта, компенсация, медицинская помощь, коммунальные услуги, пенсионное обеспечение, финансирование.*

For many years of conscientious labor to the citizens awarded an honorary title "Veteran of labor". Implementation of measures in the field of social security of citizens is a necessary part of government strategy. Based on the analysis of legislative acts addressed the provision of benefits to veterans of work living in the Republic of Mordovia. Identified specific measures of social support of veterans of labour in the region, noted the financial capabilities of their implementation. The author cites statistical data to assess the socio-economic component of the subject of Federation, and also indicates that the receipt of certain benefits depends on the age of the citizen and social guarantees of the state.

Keywords: *benefits, veteran of labour, social support, payment, social, travel card, payment, medical care, utilities, pensions, funding.*

Социальная поддержка граждан представляет собой систему правовых, экономических, организационных и иных мер, гарантированных государством отдельным категориям населения. Основным нормативно-правовым актом регулирующим предоставление льгот ветеранам труда является Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», вобравший в себя множество нормативных актов: от Указов Президента РФ до рекомендательных писем Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. В соответствии со ст. 8 указанного закона политика России предусматривает:

– организацию и создание в органах государственной власти субъектов Российской Федерации структурных подразделений по делам ветеранов;

– претворение в жизнь различных мер социальной поддержки ветеранов и членов их семей;

– проведение в средствах массовой

информации пропаганды добросовестной трудовой деятельности и военной службы, а также важность государственных наград за ратные и трудовые подвиги.

Назначение льгот осуществляется в федеральном и региональном масштабе и включает в себя: выплату пособий, пенсионное обеспечение в соответствии с действующим законодательством, компенсацию расходов на оплату коммунальных услуг и жилых помещений, оказание протезно-ортопедической и медицинской помощи, получение ежемесячных денежных выплат и предоставление жилых помещений. Льготы ветеранам труда утверждаются субъектами Российской Федерации самостоятельно, но каждый субъект обязан руководствоваться федеральным законодательством и исходить из своих возможностей. Разработаны основные рекомендации по оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации в сфере мер социальной поддержки и предоставления льгот. Так, субъектам России рекомендован переход от стандарта стоимости при оплате жилищно-коммунальных услуг к оплате за фактическое потребление таких услуг, а также анализ эффективности предоставляемых льгот1.

Закон Республики Мордовия от 28 декабря 2004 № 102-З «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия» устанавливает следующие меры социальной поддержки ветеранов труда:

– ежемесячная денежная выплата в размере 290 рублей;

– право на приобретение единой социальной проездной карты для бесплатного проезда на автомобильном и городском наземном электрическом транспорте по маршрутам регулярных перевозок в городском и в пригородном сообщениях на территории Республики Мордовия;

– право пользования медицинскими учреждениями, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального и регионального бюджетов или средств обязательного медицинского страхования к которым указанные лица прикреплены;

– ежемесячная денежная компенсация в размере 50 процентов расходов на оплату коммунальных услуг.

Меры социальной поддержки ветеранов труда в виде права пользования медицинскими учреждениями, финансируемые за счет средств обязательного медицинского страхования, а также федерального, регионального бюджетов, предоставляются в соответствии с республиканской территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания населению Республики Мордовия медицинской помощи2.

Указанной Программой государственных гарантий установлены:

– виды, формы и условия оказываемых бесплатно медицинских услуг;

– перечень категорий граждан, которым медицинская помощь оказывается бесплатно;

– заболевания и состояния, при которых осуществляется бесплатное оказание медицинской помощи;

– нормативы объема медицинской помощи, финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, в том числе подушевые нормативы финансирования;

– порядок и структура формирования тарифов на медицинскую помощь и способы ее оплаты, а также порядок, условия предоставления медицинской помощи, критерии доступности и качества медицинской помощи.

Кроме того, Программа учитывает основы стандартов медико-санитарных услуг, особенности возрастного состава населения, уровень и структуру заболеваемости граждан, проживающих на территории Республики Мордовия.

Ежемесячная денежная выплата в размере 290 рублей выплачивается ветеранам труда после установления (назначения) им страховой пенсии, либо пенсии по иным основаниям3. Данная выплата, а также получение единой социальной карты для бесплатного проезда на автомобильном и городском наземном электрическом транспорте городского и пригородного сообщениях будут предоставляться работающим ветеранам труда, если их среднемесячный доход на дату обращения не превышает 15 000 рублей. Указанная норма распространяется на лиц, которые впервые обратились за предоставлением указанных льгот после 30 июня 2017 года. Единая социальная проездная карта является документом, предоставляющим право бесплатного проезда ветеранам труда Республики Мордовия на всех видах городского и пригородного пассажирского автомобильного транспорта (кроме такси). Срок действия проездной карты – один календарный месяц.

Ежемесячная денежная компенсация в размере 50 процентов расходов на оплату коммунальных услуг и жилого помещения рассчитывается исходя из занимаемой площади жилого помещения в следующих пределах:

– тридцать три квадратных метра общей площади жилого помещения - на одиноко проживающего человека;

– сорок два квадратных метра общей площади жилого помещения - на семью из двух человек;

– восемнадцать квадратных метров общей площади жилого помещения на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек.

В настоящее время льготы по оплате коммунальных услуг рассчитываются исходя из объемов фактического потребления за соответствующий период на основании данных приборов учета в пределах общей площади жилого помещения, либо в пределах нормативов потребления коммунальных услуг. Такого рода льготы предоставляются ветеранам труда, проживающим в жилых помещениях независимо от вида жилищного фонда и не распространяются на установленные Правительством Российской Федерации случаи применения повышающих коэффициентов к нормативам потребления коммунальных услуг. К примеру, в квартире 42 кв. метра проживает семья из двух человек, один из которых имеет звание «Ветеран труда», другой член семьи – льгот не имеет. Льгота на оплату услуг в этом случае предоставляется на 21 кв. метр. Помимо того, ветеранам труда предоставляется ежемесячная денежная компенсация в размере 50% расходов на оплату коммунальных услуг (в пределах норматива потребления). Льгота по отоплению рассчитывается исходя из квадратных метров жилого помещения. Нормативы потребления электроэнергии и газа указаны в Постановлении Правительства Республики Мордовия от 27 октября 2008 г. № 479 «О нормативах потребления коммунальных услуг по электроснабжению и газоснабжению для населения Республики Мордовия при отсутствии приборов учета» и зависят от количества комнат в квартире и проживающих.

Постановление Администрации городского округа Саранск от 29 апреля 2016 № 1584 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Социальная поддержка граждан городского округа Саранск» на 2016-2018 годы содержит нормы по предоставлению субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям ветеранов войны и труда на возмещение затрат, связанных с осуществлением деятельности по поддержке членов общественных организаций и интеграции их в социум. Объем финансирования муниципальной целевой программы «Социальная поддержка граждан городского округа Саранск» на 2016-2018 годы скорректирован до 246863,8 тыс. руб.

Таким образом, в республике разработан целый комплекс мер социальной поддержки ветеранов труда. К ним в частности относятся, доплаты к пенсионному обеспечению, бесплатное обслуживание в медицинских учреждениях, льготы при оплате жилых помещений и коммунальных услуг. Согласно сведениям, предоставленным уполномоченному по правам человека в Республике Мордовия, ежемесячная денежная компенсация на оплату жилых помещений и коммунальных услуг по состоянию на 1 января 2016 г. предоставлялась 146 229 гражданам. В числе получателей из республиканского бюджета – 76810. В 2015 году расходы на компенсации составили 1158 млн. рублей (520,8 млн. рублей – субвенции федерального бюджета, 637,2 млн. рублей – средства республиканского бюджета) 4. В связи со старением населения потребность граждан в льготах возрастает. Это требует, на наш взгляд, роста объемов мер социальной поддержки, предоставляемых российским гражданам, проживающим на территории Республики Мордовия, что в свою очередь влечет повышение расходов на их финансирование из республиканского бюджета. В целях определения «нуждаемости» граждан в льготах предусмотрено создание Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИС-СО), которая будет содержать информацию о мерах социальной защиты, социальных услугах, гарантиях и выплатах, предоставляемых населению.

Литература

1. См.: О рекомендациях по направлениям роста доходов и оптимизации расходов при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации на 2015-2017 годы: Письмо Минфина России от 01.12.2014 № 06-03-05/61507 // URL: http:// www.minfin.ru (дата обращения: 01.08.2017).

2. См.: О Республиканской территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания населению Республики Мордовия медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: Постановление Правительства РМ от 29.12.2016 № 659 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. http://docs.cntd.ru/document/445052729 (дата обращения: 02.08.2017).

3. См. : О мерах по реализации Закона Республики Мордовия «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия»: Постановление Правительства РМ от 28.12.2004 № 478 [с посл. изм. и доп.] // Известия Мордовии. 2004. № 198-21.
4. См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Мордовия: доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия от 25.03.2016 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

ВОЛОСТНОВА Татьяна Ивановна, кандидат исторических наук, доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса Средне-Волжского института (филиала) Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России) в г. Саранске. 430003, Республика Мордовия, г. Саранск, Ленинский район, ул. Федосеенко, д. 6. E-mail: tiv.777@yandex.ru

VOLOSTNOVA Tatyana, candidate. ist. Sciences, associate Professor of law enforcement and Executive proceedings of the middle Volga Institute (branch) Federal state budget-go of educational institution higher education «Russian state University of justice» (RPA of the Ministry of justice) in the city of Saransk; 430003, Republic of Mordovia, Saransk, Lenin district, Fedoseenko Str., 6. E-mail: tiv.777@yandex.ru

ПП № 3(62)-2017. с. 105—110

УДК 342.415 + 342.553

Лютцер В. Л.

ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ

Lutser V. L.

PROBLEMS OF STAFF INDEPENDENCE IN MUNICIPAL LAW

В данной статье проводится анализ состояния российского муниципального законодательства, рассматриваются тенденции его развития, способы приведения нормативной базы местного самоуправления в надлежащее рабочее состояние. Главным объектом исследования являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,Федеральный закон № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иные федеральные законы, правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, иные документы, регулирующие отношения по поводу местного самоуправления в России.

Ключевые слова: *Конституции Российской Федерации, федеральные законы, местное самоуправление, муниципальное право, муниципальное законодательство, публичная власть, муниципальные выборы, избирательное право, глава местной администрации, органы местного самоуправления.*

This article is devoted to the analysis of a condition of the Russian municipal legislation, tendencies of his development, ways of reduction of the regulatory base of local government in the appropriate working condition are considered. The main objects of a research are the Constitution of the Russian Federation, the Federal law No. 131 "About the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation", the Federal law No. 67 "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Russian Citizens to Participate in the Referendum", other federal laws, legal acts of subjects of the Russian Federation, municipal legal acts, other documents which are governing the relationships concerning local government in Russia.

Keywords: *The Constitution of the Russian Federation, federal laws, local self-government, Municipal law, municipal legislation, public authority, municipal elections, suffrage, head of local administration, local self-government bodies.*

Проблемы с российским местным самоуправлением и муниципальным правом наметились еще за месяц до принятия ныне действующей Конституции Российской Федерации, то есть в тот день, когда был опубликован текст проекта Конституции. Достаточно было прочесть этот текст до 12 статьи, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, чтобы понять: что-то здесь не так. А для специалистов в сфере государственного строительства вполне очевидными стали нерадужные перспективы организации публичной власти. Заложенные в Конституции нормы, изолирующие мест-

ное самоуправление от остальной власти, поставили крест на публичной власти как таковой. Никто и нигде пока не смог доказать, что вне единой системы публичная власть может существовать, эффективно работать, реализовывать свое назначение.

Неэффективность такой расчлененности власти вполне очевидна и наглядно проявила себя в течение почти четверти века. Федеральный закон № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в силу своего рамочного статуса с горем пополам еще кое-как вписывался в нормы Конституции. Но и он в течение восьми лет попыток адаптации, с одной стороны, к положениям Конституции, с другой стороны, приспособить его к условиям российской действительности, показал свою полную нежизнеспособность[1].

С принятием нового Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предопределились и четко обозначились несовместимость и невозможность сосуществования в муниципальном правовом подпространстве норм-деклараций Основного Закона и положений текущего законодательства о местном самоуправлении в России. Сложилась абсурдная, странная и необычная ситуация, когда нормы Конституции не могут действовать в силу их отчуждённости от публично-правовых реалий современной России, а текущее муниципальное законодательство не может быть реализовано без ущерба в надлежащем виде, поскольку не вписывается в букву Конституции.

Из данной ситуации возможны как минимум два выхода. Один из них реализуется под лозунгами «Конституцию надо преобразовывать, не вторгаясь в её текст», «Конституция - это то, что о ней говорит Конституционный Суд». Сторонники такой позиции полагают, что главное назначение Конституции заключается в том, чтобы обеспечивать государственную, социальную и экономическую стабильность. Под этим лозунгом сложилась и даже закрепилась идея «живой Конституции», суть которой сводится к тому, что действующую Конституцию РФ можно наполнять новым содержанием, преобразовывать, модернизировать, трансформировать без изменения текста самой Конституции путем официального толкования Конституционным Судом Российской Федерации, принятия федеральных законов, практикой судов общей и арбитражной юстиции, формирования конституционных обычаев[2]. Такой бережный подход к тексту Конституции мотивируется необходимостью обеспечения политической и экономической стабильности в обществе, упрочением конституционного строя и реализации демократического потенциала[3]. Не вторгаясь в дискуссию о том, как влияет такой подход на политическую и экономическую стабильность в обществе, приведу лишь один пример влияния такой практики на упрочение конституционного строя и реализацию демократического потенциала Конституции.

Постановлением от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»[4] Конституционный Суд РФ признал соответствующими Конституции положения, когда субъекты РФ в своих законах могут устанавливать единственный способ замещения должности главы муниципального образования - избрание его, а точнее всё-таки назначение, представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией. Такая реализация демократического потенциала «живой Конституции» более похожа на большой жирный крест на всей муниципальной демократии. И таких подходов к реализации Конституции за почти четверть века ее существования набралось более чем достаточно. И, вообще, присутствие в юридической мысли и терминологии понятия «живая Конституция» наводит на печальные и даже скорбные мысли о «мёртвой Конституции».

---

[1] См. подробнее Лютцер В.Л. Конституция как источник проблем местного самоуправления // Сборник «Конституция как символ эпохи» / под ред. Авакьяна С.А. М.: Изд-во Московского университета. Т.2. С.111-120

[2] См. Витрук Н.В. Понимание и реализация Конституции Российской Федерации в контексте социально-исторической определенности // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Изд-во Московского университета, 2010. С.23

[3] См. Митюков М.А. Преобразование – оптимальный вариант развития Конституции Российской Федерации // Конституция как символ эпохи / под ред. проф. Авакьяна С.А. Том 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. С.26-29

[4] СЗ РФ. 2015. №50. Ст.7226

Многолетняя практика попыток апологетов действующей Конституции реанимировать её с помощью доктрины, судебной практики, иных инструментов подобного рода положительных результатов не принесла. Да и вряд ли они - хорошие результаты - предвидятся. Конституционный Суд пытается подогнать законодательство под Конституцию, законодатель строит нормативную базу под социальные реалии, часто не согласуя свои действия с правовыми позициями Конституционного Суда и даже здравым смыслом. В результате от Конституции не осталось ни духа, ни смысла, ни буквы - только мертвый, нежизнеспособный текст. И эти мертвые нормы фиктивной Конституции держат живую законодательную практику.

Тем не менее, сторонники трепетного, осторожного, нежного, неприкосновенного отношения к тексту Конституции прогнозируют и моделирует всё новые угрозы, которые неизбежно наступят в случае изменения текста Конституции. В связи с этим бытует мнение, что призывы к пересмотру Конституции еще более усугубляют и без того критическое состояние правосознания россиян, влекут еще большее разрастание и укрепление в России конституционного нигилизма[5].

Об отношении всех россиян к Конституции судить трудно, поскольку вообще неизвестно, какая часть жителей страны держала в руках текст Конституции и, тем более, знакома с ним. Но если судить по студентам юридического факультета МГУ можно точно сказать, что нигилизм по отношению к Конституции России прогрессирует с пугающей интенсивностью. Однако негативное отношение к Основному Закону вызвано отнюдь не жуткой перспективой его пересмотра, а его фиктивными положениями, ущербным содержанием и несоответствием этого содержания реальной действительности. Несмотря и вопреки многолетним и перманентным реформам в сфере образования всех уровней: ЕГЭ, Болонской системе, тестам, дистанционному обучению, гаджетам и прочим инструментам оболванивания, зомбирования и дебилизации подрастающего поколения - среди студентов (по меньшей мере юридического факультета Московского университета) пока ещё много любознательных, пытливых, толковых и думающих людей. Вместе с тем тенденция изменения пропорции между студентами, которые хотят учиться, и теми, которые, по меткому выражению одного из бывших Министров образования и науки РФ, приходят в учебное заведение для того, чтобы «потусоваться», - не в пользу первых. Здесь уже проявляется нигилизм не только в отношении Конституции, законодательства и права, но и к собственным обязанностям, ценностям и традициям Московского университета.

Теперь более предметно обсудим состояние законодательства местного самоуправления в организационно-кадровой сфере.

Согласно ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131 органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, участие органов государственной власти и должностных лиц, формирование органов местного самоуправления, назначение на должность и освобождение от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только (выделено мной – В.Л.) в случаях и порядке установленных ч. 5 и 11 ст. 37 и ст. 74.1. В ст. 37 речь идет о замещении должности главы муниципальной администрации по конкурсу и порядке формирования конкурсной комиссии применительно к замещению должности главы муниципальной администрации по контракту в муниципальных районах, городских округах, городских округах с внутригородским делением, во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения. В этих случаях половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина назначается высшим должностным лицом (руководителем) субъекта Российской Федерации. В ч. 11 ст. 37 говорится о вариантах расторжения контракта с главой муниципального образования и об инициаторах его расторжения. Наряду с работником (главой муниципальной администрации) и представительным органом муниципального образования таковым может выступать руководитель субъекта Российской Федерации, в связи с нарушением работником условий контракта в части, касающейся исполнения отдельных государственных полномочий и несоблюдения ограничений, установленных для руководителя местной администрации.

В ст. 74.1 речь идёт об удалении главы муниципального образования в отставку. Не углубляясь в саму суть института удаления в отставку, затрону лишь степень

[5] См. Баринов Э.Э. Развитие Российской Конституции как условия преодоления конституционного нигилизма // Сборник «Конституция как символ эпохи» под ред. Авакьяна С.А. М.: Изд-во Московского университета, 2004.Т.1. С.115

участия государственной власти в лице руководителя субъекта Российской Федерации в этом мероприятии. Он упоминается в статье 74.1 шесть раз. В хронологической последовательности указанной статьи его присутствие выглядит следующим образом. Руководитель субъекта Российской Федерации наряду с депутатами представительного органа муниципального образования числом не менее одной трети от установленного количества наделён правом выдвижения инициативы удаления главы муниципального образования в отставку вне зависимости от того, каким образом была замещена его должность, невзирая на вид и уровень муниципального образования и факт присутствия в сфере его деятельности делегированных государственных полномочий или отсутствие таковых. Представляется, что дифференциация и ограничение по этим критериям права инициативы при удалении главы муниципального образования в отставку со стороны государственной власти в большей мере соответствовали бы принципу самостоятельности местного самоуправления в решении кадровых вопросов. Но даже в случае выдвижения инициативы по удалению главы муниципального образования в отставку депутатами представительного органа, руководитель субъекта Российской Федерации должен быть уведомлен об этом не позднее следующего дня после выдвижения инициативы. Более того, инициатива об удалении «осуществляется с учетом мнения» высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Остается только выяснить, каков вес этого мнения, то есть является ли оно приоритетным по отношению к позиции депутатов или может быть отклонено. Второй вариант выглядит более предпочтительным. Подтверждением тому могут служить положения ч. 5 анализируемой статьи, где говорится, что в определенных Законом случаях решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии руководителя субъекта Федерации. Это имеет место, когда удаление предполагается в связи с реализацией отдельных государственных полномочий и деяниями, повлекшими возникновение просроченной задолженности муниципального образования более 30 процентов собственных средств и 40 процентов бюджетных ассигнований, а также нарушение Конституции и законодательства Российской Федерации.

Возвращаясь к инициативе руководителя субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку, следует добавить, что она оформляется в виде обращения, вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения об удалении в отставку и должна быть рассмотрена в течение месяца.

В этой части статьи по возможности были кратко представлены случаи вторжения государственной власти в кадровую компетенцию муниципального образования, которые согласно ч. 4 ст. 34, могут присутствовать только в закрытом перечне. Однако вопреки ст. 34 ФЗ № 131 этих случаев значительно больше, и тенденция к их увеличению очевидна. Кроме того, в нарушение конституционного принципа организационной самостоятельности местного самоуправления появляются случаи участия и, если угодно, вмешательства в решение кадровых вопросов на местном уровне не только государственной власти, но и органов других муниципальных образований. А это ставит под сомнение соответствие таких действий ч. 3 ст. 17 ФЗ-131, в которой говорится, что подчиненность органов местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления одного муниципального образования органам местного самоуправления или должностным лицам местного самоуправления другого муниципального образования не допускается. Тем не менее, благодаря нововведениям в Федеральный закон №131 от 03.02.2015 появился новый способ замещения должности главы муниципального образования. Теперь, помимо существовавших ранее вариантов избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах и избрания его из состава депутатского корпуса соответствующего муниципального образования, глава муниципального образования может избираться представительным органом из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией. Оставим на время вопрос о демократичности такого способа замещения поста высшего должностного лица муниципального образования и посмотрим, каким образом государственная власть и муниципальная власть участвуют в решении главного кадрового вопроса соответствующего муниципального образования. Следует также добавить, что при таком способе замещения должности глава муниципального образования однозначно является главой муниципальной администрации.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригород-

ским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина назначается руководителем субъекта Российской Федерации. В городских и сельских поселениях, во внутригородском районе половина членов комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина назначается главой муниципального района, городского округа. В случаях, представленных в абз. 3 ч. 2 ст. 34, когда в поселении - административном центре муниципального района своя администрация не образуется, а её полномочия возлагаются на администрацию муниципального района, одну четвертую часть конкурсной комиссии назначает представительный орган муниципального района, а половина состава конкурсной комиссии назначается руководителем субъекта Российской Федерации.

В этой части статьи были обозначены случаи участия государственной власти и муниципальной власти в замещении должностей при решении кадровых вопросов других муниципальных образований. Что касается прекращения полномочий органов и должностных лиц муниципального уровня, то и здесь дело вовсе не ограничивается удалением главы муниципального образования в отставку. Согласно ст. 73 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный (законодательный) орган субъекта Российской Федерации может досрочно распустить представительный орган муниципального образования. Это может иметь место в случае установления судом факта принятия представительным органом муниципального образования правового акта, противоречащего актам более высокой юридической силы. В случае неисполнения решения суда, руководитель субъекта вносит проект закона в законодательный орган субъекта РФ, который принимает соответствующий закон. Кроме того, суд субъекта Российской Федерации может принять решение о неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образования, что тоже влечет прекращение его деятельности. Более того, руководитель субъекта РФ согласно ст. 74 ФЗ № 131 уполномочен издать правовой акт об отрешении главы муниципального образования и главы муниципальной администрации в случае издания ими правовых актов, противоречащих актам более высокой юридической силы, или совершении иных противоправных деяний.

Полномочия государственной власти, касающиеся кадровой компетенции местного самоуправления, были значительно расширены с принятием Федерального закона №164 от 03.04.2017 г. Это закон, направленный на повышение эффективности антикоррупционного законодательства, позволяет высшему должностному лицу субъекта РФ еще в большей мере вторгаться в кадровую самостоятельность муниципальной власти. Указанный закон предписывает руководителю субъекта РФ обращаться в суд с заявлением о расторжении контракта с главой местной администрации в связи с несоблюдением последним ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года N 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», выявленными в результате проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

Также по решению главы субъекта Российской Федерации проводится проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления.

В случаях, если по результатам проверки будут выявлены нарушения антикоррупционного законодательства, руководитель субъекта обращается с заявлением в суд о досрочном прекращении полномочий выборного лица в компетентный орган местного самоуправления или

в суд. При этом днем появления основания для досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования и, следовательно, моментом прекращения его полномочий является не дата принятия решения представительного органа о прекращении полномочий депутата или дата вступления в законную силу соответствующего решения суда, а день поступления в представительный орган заявления руководителя субъекта РФ.

Федеральный закон №64 не только вносит приведенные изменения в Федеральный закон №131, но и дополняет также Федеральный закон №67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон №25 «О муниципальной службе в Российской Федерации». Согласно этим изменениям член избирательной комиссии, работающий на штатной основе, освобождается от своих обязанностей в случаях нарушения антикоррупционного законодательства, а на его место вышестоящей комиссией назначается новое лицо.

В статью 15 Федерального закона №25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» внесены положения, согласно которым руководитель субъекта Российской Федерации уполномочен назначать проверку сведений, представленных главой местной администрации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и в случае нарушения законодательства обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего должность главы местной администрации по контракту, или применении в отношении его иного дисциплинарного взыскания в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

В завершение анализа внутренних нестыковок Федерального закона № 131 применительно к ч. 4 ст. 34 необходимо указать также, что полномочия главы муниципального района и городского округа могут быть прекращены досрочно в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях, предусмотренных частью 6.1 статьи 36. И всё это к вопросу о конституционном принципе организационно-кадровой самостоятельности местного самоуправления и ее ограничениях в текущем законодательстве.

ЛЮТЦЕР Виктор Леонидович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. 119991, Москва, ул. Ленинские Горы, 1. E-mail: lebedev_va@bk.ru

LUTSER Victor Leonidovich, Phd in law, Assistant Professor of the Department of Constitutional and Municipal law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University (MSU). 119991, Moscow, ul. The Lenin Mountains, 1. E-mail: lebedev_va@bk.ru

РЕЦЕНЗИИ. ОТЗЫВЫ

ПП № 3(62)-2017. с. 111—114

УДК 342.41(470) + 340.1

Лебедев В. А.

РЕЦЕНЗИЯ «СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ»

(Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2017. 470 с.)

Lebedev V. A.

REVIEW "MODERN UNDERSTANDING OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM FOR ENSURING LAW AND ORDER IN RUSSIA"

(Bezrukov A.V. The constitutional and legal mechanism for ensuring law and order by public authorities in the Russian Federation: a thesis for a doctorate in law. Moscow, 2017. 470 p.)

В статье представлена рецензия на диссертацию Безрукова Андрея Викторовича на тему «Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Автор проводит системный анализ диссертационного исследования, обнажает его наиболее интересные и ценные научные положения, обращая внимание на некоторые дискуссионные вопросы и недостатки, в целом высокого оценивая вклад диссертанта в современную концепцию развития обеспечения правопорядка и конституционную доктрину.

Ключевые слова: *правопорядок, органы публичной власти, конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка.*

The article presents a review of the thesis of Andrei Bezrukov on the "Constitutional legal mechanism for securing the rule of law by public authorities in the Russian Federation", submitted for the degree of Doctor of Law in specialty 12.00.02 - constitutional law; Constitutional litigation; Municipal law. The author conducts a systematic analysis of the dissertation research, reveals his most interesting and valuable scientific positions, drawing attention to some discussion issues and shortcomings, on the whole high assessing the contribution of the thesis to the modern concept of development of law enforcement and constitutional doctrine.

Keywords: *law and order, public authorities, constitutional and legal mechanism for ensuring law and order.*

Конституция Российской Федерации особое место отводит вопросам охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка органами публичной власти, которые в целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов в той или иной мере участвуют в обеспечении правопорядка, тем самым ориентируя всех участников общественных отношений на пра-

вомерное поведение и соблюдение Конституции РФ и законодательства.

Вопросы обеспечения правопорядка, представляя особый интерес, продолжают оставаться неисчерпаемой тематикой для научно-практической разработки, требуют системного и цельного рассмотрения именно в конституционной науке, интегрирующей отраслевые и межотраслевые механизмы обеспечения правопорядка. Справедливо отмечает автор, что в современных условиях качественного установления и эффективного обеспечения правопорядка возможно достичь путем консолидации усилий государственных и муниципальных органов власти с активным участием общественности (С. 7).

Поэтому конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России требует отдельного научно-практического исследования и разработки, чего до настоящего времени в конституционной доктрине не осуществлялось. В этой связи выбор темы исследования Андрея Викторовича заслуживает поддержки.

Актуальность диссертационного исследования определяется как необходимостью совершенствования конституционно-правового регулирования обеспечения правопорядка в России, так и практики органов государственной власти, которая обусловлена возможностью применения государственного принуждения и должна находиться в рамках единой системы координат.

В рецензируемом диссертационном исследовании с позиции системного подхода на основе анализа действующего законодательства, доктринальных источников и правоприменительной практики, диссертант проводит комплексное исследование понятия и сущности правопорядка; выявляет теоретико-методологические и конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка (глава 1); формулирует понятие и формирует авторскую конструкцию, определяет структуру и содержание конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России (глава 2); показывает место и роль конституционных органов публичной власти в Российской Федерации в анализируемом механизме обеспечения правопорядка в Российской Федерации (главы 3, 4).

При этом диссертант красной нитью проводит взаимосвязь между укреплением правопорядка и необходимостью формирования и эффективного функционирования конституционно-правового механизма его обеспечения. Соответственно диссертант определяет объект и предмет своего исследования (С. 10-11), ставит цель и задачи (С. 11-13), применяя общие и частные научные методы исследования.

Диссертация, подготовленный на ее основе автореферат, публикации соискателя отличаются определенными достоинствами. Диссертационное исследование содержательно, теоретически и практически насыщено, написано в надлежащем научном стиле, в целом удачно структурировано. Заметно, что автор, изучив обширное количество нормативно-правовых источников и соответствующей специальной литературы, предметно разбирается в сущности правопорядка и проблематике его обеспечения органами публичной власти.

Ознакомление с диссертацией А.В. Безрукова позволяет прийти к выводу, что поставленные соискателем цели достигнуты, а вытекающие из них задачи исследования решены. Диссертационное исследование имеет необходимую методологическую основу. Автором используются как всеобщий метод диалектического познания, так и основанные на нем общенаучные и частно-научные научные методы: системный, структурно-функциональный, формально-юридический, сравнительно-правовой, логический и ряд иных.

Теоретическая, нормативная и источниковедческая база исследования достаточны для решения намеченных задач. Соискатель в процессе научного поиска корректно анализирует и применяет положения Конституции России, широкий круг нормативных правовых актов и материалы парламентской, судебной и иной правоприменительной практики, значительное количество общетеоретических и смежных отраслевых работ, связанных с исследованием различных элементов механизма обеспечения правопорядка.

Практическое значение представленного исследования выражается в его положениях и выводах, законодательных предложениях автора, которые могут найти применение в рамках правотворческих и правоприменительных решений компетентных органов государственной власти.

В качестве научной новизны исследования диссертантом обосновывается необходимость комплексного исследовании и разработка конструкции конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации; показано сочетание единства публичной власти и разделения властей как необходимое

условие качественного обеспечения правопорядка; доказана значимость конституционализации правопорядка, предупреждение и минимизация конституционных рисков для эффективного функционирования исследуемого механизма (С. 14-16).

В числе достоинств работы следует отметить определение сущности правопорядка и соотношение его со смежными категориями; убедительно показана фундаментальная роль конституционного правопорядка; анализ парламентской, судебной практики и официальной статистики в сфере обеспечения правопорядка.

Автором проведен добротный анализ конституционного и отраслевого законодательства, следует поддержать наличие конструктивных законотворческих предложений диссертанта (С. 165, 206, 224, 244, 373-374).

Несомненными положительными качествами работы являются использование диссертантом системного подхода, в основе которого положено рассмотрение объекта как целостного множества элементов в совокупности отношений и связей между ними, что весьма значимо для конституционно-правового исследования.

Оценивая новизну диссертационного исследования А.В. Безрукова, следует учитывать, что до настоящего времени в конституционной доктрине теоретические разработки обеспечения правопорядка не проводились и концепция конституционно-правового механизма его обеспечения органами публичной власти не представлена. Вопросам сущности правопорядка, конституционализации правопорядка в науке конституционного права посвящены немногие исследования. Однако единому комплексному исследованию и проработке исследуемый диссертантом механизм не подвергался. Поэтому, следует признать, что рецензируемая работа - одно из первых комплексных исследований конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России.

Анализ диссертационного исследования приводит к выводу о том, что представленная работа является законченным научным трудом, отвечающим требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук. Вместе с тем, внимательное ознакомление с диссертацией выявило некоторые вопросы, недочеты, упущения или спорные моменты.

1. Принимая в целом избранную структуру исследования, не безупречно выглядит структура главы 1, в которой диссертант первоначально раскрывает общие теоретико-методологические представления о публичной власти, принципах единства власти и разделения властей как основы обеспечения правопорядка (параграфы 1.1.,1.2), и только потом (параграф 1.3) переходит к рассмотрению сущности ключевой категории - правопорядка. Представляется, что более логичным начать главу 1 с характеристики правопорядка и механизма его обеспечения, а затем раскрыть общие теоретические представления о публичной власти, которая выступает основой эффективного обеспечения правопорядка. Тем не менее, полагаю, что и авторская схема изложения материала главы 1 приемлема при определенном обосновании.

2. Докторантом представлено авторское определение *конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка* как комплексного конституционно-правового явления, включающего систему правовых норм и исходных ценностных установок, цели, задачи и содержание организационно-правовой деятельности уполномоченных субъектов, которые самостоятельно и во взаимодействии друг с другом в определенных формах и посредством применения различных конституционно-правовых средств (инструментов) участвуют в обеспечении правопорядка (С. 16, 124-125). При этом следует обратить внимание на два момента. Во-первых, система правовых норм и исходных ценностных установок предопределяет цели, задачи, основные направления и содержание деятельности субъектов обеспечения правопорядка. Во-вторых, определенная конкретизация (группировка) субъектов обеспечения правопорядка, позволила бы уточнить ключевую дефиницию исследования.

3. Рассматривая категорию «правопорядок» в конституционно-правовом измерении наряду с категорией «конституционный правопорядок», соискатель вводит их в конституционную доктрину, доказывая их практически тождественное значение. Сущность конституционного правопорядка раскрывается в широком значении, интегрирующем социально-правовые характеристики правопорядка в целом (п. 5 положений, выносимых на защиту, С. 18, 97-98). Однако в работе автор отмечает о понимании конституционного правопорядка как фундаментально-правовой основы правопорядка, имеющей более широкое содержание, рассматри-

вая его в контексте социального порядка (С. 97-98, 109). Диссертант обоснованно отказывается от зауженного понимания конституционного правопорядка (как ядра правопорядка) и последовательно приходит к выводу о его широком социально-правовом содержании. Однако в таком случае и в положениях, выносимых на защиту, целесообразным видится более четко показать именно фундаментальное значение конституционного правопорядка, раскрывая его в контексте социального порядка в целом.

4. Имеют существенную научную ценность суждения диссертанта о конституционализации правопорядка как процессе претворения конституционных принципов и ценностей в механизме установления и реализации правовых предписаний всеми субъектами правоотношений, участвующими в обеспечения правопорядка (С. 19-20, 152-153, 192-192). Автор выделяет элементы конституционализации правопорядка и основные направления ее реализации. Однако не вполне просматривается их взаимосвязь и необходимость разведения.

5. Характеризуя состояние правопорядка и уровень преступности в целом, автор приводит официальные статистические сведения, в том числе опираясь на доклад Генерального прокурора России и выступление Министра внутренних дел России за 2015 год, отмечая тенденцию роста преступности по сравнению с официальными данными за 2014 год (С. 6-7, 314-315). Однако состояние правопорядка и уровень преступности за 2016 год показали иную динамику.

6. Диссертант предлагает свой вариант проекта федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации» (С.205-206; 455-464), в котором считает целесообразным закрепить в его отдельной главе основные полномочия Президента РФ в сфере обеспечения национальной безопасности и правопорядка. На наш взгляд,перспективы принятиятакого законасомнительны, да имногие предлагаемые автором в проекте закона нормы уже содержатся в законодательстве.Вряд ли с его принятием чтолибо изменится в полномочиях Президента РФ в сфере обеспечения национальной безопасности и правопорядка.

Высказанные замечания, соображения и предложения носят дискуссионный характер, не влияют на общую высокую оценку диссертационного исследования, проведенного Безруковым Андреем Викторовичем, которое по качеству анализа обсуждаемых вопросов является актуальным и заслуживающим серьезного научно-практического внимания трудом.

В целом диссертация Безрукова Андрея Викторовича вносит существенный вклад в развитие конституционной доктрины,представляет собой самостоятельное, обладающее внутренним единством, завершенное исследование, в котором разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение. Выводы и ключевые научные положения, содержащиеся в работе, обладают новизной и логически следуют из излагаемого автором материала, достаточно обоснованы и достоверны.

Полагаю, что диссертационное исследование «Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации» представляет собой самостоятельное исследование актуальной и значимой для конституционной науки проблемы, полностью отвечает требованиям и критериям, предъявляемым к докторским диссертациям. Предложенная диссертантом конструкция конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка, сформулированные выводы и идеи подлежат дальнейшему осмыслению и развитию в конституционной доктрине, ощутимо обогащая ее содержание.

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

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

Материалы к публикации отправлять по адресу: E-mail: **urvest@mail.ru**
в редакцию журнала «Проблемы права»
или по почте по адресу:
Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76,
Издательский центр.

Издатель: ООО «Южно-Уральский юридический вестник»
454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. Издательский центр ЮУрГУ.

Отпечатано в типографии Издательского центра ЮУрГУ.
Формат 70×108 1/16.
Усл. печ. л. 11,55.
Тираж 300 экз.
Заказ 59/149.
Дата выхода в свет 31.08.2017.

Цена свободная.