
САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

*Журнал включен ВАК Минобрнауки России
в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и
изданий, в которых должны быть опубликованы основные
научные результаты диссертаций на соискание ученых
степеней доктора и кандидата наук*

1 (58) • 2015

САРАТОВ • МОСКВА

Редакционная коллегия:

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор; В.В. Ныркoв (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; О.Л. Солдаткина (ответственный секретарь), к.ю.н.; В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; Е.В. Вавилин, д.ю.н., профессор; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; О.С. Вырлеева-Балаева, к.ю.н.; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; М.В. Данилов, к.п.н., доцент; А.Н. Иванов, к.ю.н., доцент; К.Е. Игнатенкова, к.ю.н.; Н.В. Исаков, д.ю.н., профессор; Е.В. Кобзева, к.ю.н., доцент; Н.Н. Ковалева, д.ю.н., доцент; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; В.А. Пономаренков, к.ю.н., доцент; В.В. Попов, д.ю.н., доцент; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Соколов, д.ю.н., доцент; А.Ю. Соколов, д.ю.н., профессор; А.Ю. Соколов, д.ю.н., профессор; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.С. Судоргин, к.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; В.Д. Холоденко, к.ю.н., доцент; Е.Ю. Чмыхало, к.ю.н., доцент; Р.З. Юсупов, к.ю.н., доцент.

Редакционный совет:

Н.И. Матузов (председатель), д.ю.н., профессор; С.А. Белоусов, к.ю.н., доцент; А.И. Демидов, д.ф.н., профессор; И.А. Иванников, д.ю.н., профессор; С.А. Комаров, д.ю.н., профессор; А.Г. Лисицын-Светланов, д.ю.н., профессор, академик РАН; Н.И. Михайлов, д.ю.н., профессор; С.Б. Суоров, д.с.н., профессор; С.Н. Туманов, к.ю.н., доцент; Ю.Л. Шульженко, д.ю.н., профессор; Р.С. Байниязов, д.ю.н., профессор; Ю.А. Волошин, д.ю.н., профессор (Украина); Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); Г. Робберс, доктор наук, профессор (Германия); Я. Зелински, доктор наук, профессор (Польша); С. Лю, д.ю.н., профессор (Китай).

Editorial board:

A.V. Malko (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; V.V. Nyrkov (deputy of editor-in-chief), Candidate of Law, Associate Professor; O.L. Soldatkina (executive secretary), Candidate of Law; V.A. Abalduiev, Candidate of Law, Associate Professor; S.F. Afanasiev, Doctor of Law, Professor; E.V. Vavilin, Doctor of Law, Professor; N.A. Vlasenko, Doctor of Law, Professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate Professor; O.S. Vyrleeva-Balaeva, Candidate of Law, Associate Professor; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate Professor; M.V. Danilov, Candidate of Political Science, Associate Professor; A.N. Ivanov, Candidate of Law, Associate Professor; K.E. Ignatenkova, Candidate of Law, N.V. Isakov, Doctor of Law, Professor; E.V. Kobzeva, Candidate of Law, Associate Professor; N.N. Kovaleva, Doctor of Law, Associate Professor; A.V. Kolesnikov, Candidate of Law, Associate Professor; E.V. Kolesnikov, Doctor of Law, Professor; G.N. Komkova, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; I.N. Konovalov, Doctor of History, Professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; V.A. Ponomarenkov, Candidate of Law, Associate Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Associate Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Associate Professor; A.Y. Salomatin, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; A.Ju. Sokolov, Doctor of Law, Associate Professor; V.V. Subochev, Doctor of Law, Associate Professor; N.S. Sudorogin, Candidate of Law, Associate Professor; N.I. Sukhova, Candidate of Law, Associate Professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, Professor; V.D. Holodenko, Candidate of Law, Associate Professor; E.Y. Chmyhalo, Candidate of Law, Associate Professor; R.Z. Yusupov, Candidate of Law, Associate Professor.

Editorial council:

N.I. Matuzov (chief), Doctor of Law, Professor; S.A. Belousov, Candidate of Law, Associate Professor; A.I. Demidov, Doctor of Philosophy, Professor; I.A. Ivannikov, Doctor of Law, Professor; S.A. Komarov, Doctor of Law, Professor; A.G. Lisitsin-Svetlanov, Doctor of Law, Professor; N.A. Mihajlov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Starilov, Doctor of Law, Professor; S.B. Surovov, Doctor of Sociology, Professor; S.N. Tumanov, Candidate of Law, Associate Professor; Ju.L. Shul'zhenko, Doctor of Law, Professor; R.S. Bayniyazov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Volishin, Doctor of Law, Professor (Ukraine); G.A. Vasilevich, Doctor of Law, Professor (The Republic of Belarus); G. Robbers, DR, Professor (Germany); J. Zielinski, Dr hab, Professor (Poland); S. Lyu, Doctor of Law, Professor (China).

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Сырых В.М. (г. Москва)</i> По справедливости о юридической справедливости	8
<i>Вопленко Н.Н. (г. Волгоград)</i> Совесть как нравственно-правовой аспект правоприменения	21
<i>Сафаров Б.А. (Душанбе, Республика Таджикистан)</i> Формирование идей о правах человека в правовой истории Таджикистана (древний период)	31
<i>Таова Л.Ю. (г. Нальчик)</i> Роль общения в деятельности сотрудников подразделений охраны общественного порядка	36
<i>Колесников А.В., Батова В.Н., Павлов А.Ю. (г. Саратов)</i> Институциональные экономико-юридические преобразования, обеспечивающие экономическую безопасность муниципальных образований	40

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – ЮГОРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

<i>Розенко С.В.</i> О правовом режиме религиозной свободы в Российской Федерации	47
<i>Власова О.В.</i> Роль юридической ответственности в защите достоинства личности	51
<i>Анисимов В.Ф., Акинина Н.Ю.</i> Проблемы реализации законодательства о бесплатной юридической помощи	55
<i>Будыгин А.В., Бровина А.В.</i> Уведомление об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений: некоторые проблемы регулирования	59
<i>Малаев А.П.</i> Проблемы установления мотива национальной ненависти и вражды в российском уголовном праве	64
<i>Горбунова Е.Н.</i> Реализация налоговых механизмов в нефтяной отрасли России	71

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

<i>Смирнов Д.А., Боташева Л.Э.</i> Законодательные новации в финансировании образования	76
<i>Мельникова М.П., Комаревцева И.А.</i> Наследственные права внебрачных детей: история и современность	84
<i>Бычко М.А., Ивахненко С.Н.</i> Компенсация морального вреда в сфере защиты прав потребителей: проблемы теории и практики	90
<i>Трофимов М.С.</i> О соотношении и критериях разграничения предметов административного и муниципального права России	96
<i>Белявский Д.С.</i> Неопределенность в соотношении предмета регулирования административного и муниципального права как характерная черта российской юридической науки	102
<i>Мельникова В.А.</i> Правовые основы мониторинга прямых иностранных инвестиций, осуществляемого Банком России	108
<i>Сушко И.А.</i> Особенности конституционно-правового статуса Банка России как мегарегулятора финансового рынка	115
<i>Островский С.А.</i> Общая характеристика системы гарантий местного самоуправления, содержащихся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	121
<i>Дерновая А.О.</i> Вопросы общественного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	128

Трибуна Молодого Ученого

<i>Березин А.А. (г. Саратов)</i> Понятие и сущность административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий	135
<i>Засимов И.Ю. (г. Саратов)</i> Некоторые проблемы общетеоретического исследования объекта правоохранительной системы	141

<i>Соловьева И.Е. (г. Саратов)</i> О некоторых правовых позициях Конституционного Суда РФ в сфере защиты прав миноритарных акционеров	145
---	-----

ПЕРСОНАЛИИ

К юбилею Николая Михайловича Кони	149
---	-----

CONTENT

LEGAL AND POLITICAL LIFE OF SOCIETY

<i>Syryh V.M. (Moscow)</i> On justice about legal justice	8
<i>Voplenko N.N. (Volgograd)</i> Conscience as a moral and legal aspects of enforcement	21
<i>Safarov B.A. (Dushanbe, Republic of Tajikistan)</i> Formation of ideas about human rights in the legal history of Tajikistan (ancient period)	31
<i>Taova L.Yu. (Nalchik)</i> The concept of communication and its role in the staff departments of public order	36
<i>Kolesnikov A.V., Batova V.N., Pavlov A.J. (Saratov)</i> Institutional economic and legal reforms, provide economic security of municipalities	40

PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF THE RUSSIAN FEDERATION – UGRA STATE UNIVERSITY

<i>Rozenko S.V.</i> About a legal regime of religious freedom in the Russian Federation	47
<i>Vlasova O.V.</i> Role of legal responsibility in protection of dignity of the personality	51
<i>Anisimov V.F., Akinina N.Y.</i> Problems of implementation of the legislation on free legal aid	55
<i>Bulygin A.V., Brovina A.V.</i> Legal notice on corruption: some regulatory issues	59
<i>Malaev A.P.</i> The problem of establishing a motive of national divisions in criminal law	64

<i>Gorbunova E.N.</i> Prospects of implementation of tax incentives in the Russian oil industry	71
---	----

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION —
NORTH CAUCASIAN FEDERAL UNIVERSITY
LAW INSTITUTE**

<i>Smirnov D.A., Botasheva L.E.</i> The Legislative Innovations in Education Funding	76
<i>Melnikova M.P., Komarevtceva I.A.</i> Inheritance rights of illegitimate children: history and modern times	84
<i>Bychko M.A., Ivahnenko S.N.</i> Compensation of moral harm in the field of consumer protection: problems of theory and practice	90
<i>Trofimov M.S.</i> About a ratio and criteria of differentiation of subjects of the administrative and municipal law of Russia	96
<i>Belyavsky D.S.</i> The uncertainty in the ratio of the subject of regulation of administrative and municipal law as a characteristic feature of the Russian legal science	102
<i>Melnikova V.A.</i> The legal framework of the monitoring of foreign direct investment carried out by the Bank of Russia	108
<i>Sushko I.A.</i> The features of constitutional and legal status of the Bank of Russia as a mega-regulator of financial market	115
<i>Ostrovsky S.A.</i> General characteristic of system of guarantees of the local government, containing in the Federal law of October 6, 2003 «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation»	121
<i>Dernovaya A.O.</i> Questions of social control in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs	128

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

<i>Berezin A.A. (Saratov)</i> The concept and essence of administrative and legal address violations of public order and public safety during public events	135
---	-----

Zasimov I.Yu. (Saratov)
Some problems of theoretical research object
of the law enforcement system 141

Solovyova I.E. (Saratov)
Some legal positions of the Constitutional Court
of the Russian Federation to protect the rights
of minority shareholders 145

PERSONNEL

On the anniversary N.M. Konin 149

• ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

В.М. Сырых,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
зав. отделом теории и истории права
и судебной власти,
Российская академия правосудия

V.M. Syryh,
doctor of jurisprudence, professor,
honored worker of science of the Russian
Federation,
manager department of the theory and
history of the right and judicial authority,
Russian academy of justice
svm27@mail.ru

По справедливости о юридической справедливости

Аннотация: внимание читателя акцентируется на проблеме использования категории «справедливость» в государственно-правовых изысканиях и юридической практике. Дается критический анализ наличествующих подходов к пониманию и оценке значения данного понятия в юриспруденции. Отмечается особая дискуссионность предлагаемого в науке определения справедливости, неясность его содержания. Автор не соглашается с суждениями исследователей, предлагающих трактовать справедливость в качестве сущностного признака права. Обосновывается необходимость уточнения методологических оснований определения сущности, условий и пределов применения категории «справедливость» в праве. Справедливость рассматривается как категория морали, используемая для оценки результатов распределения произведенных обществом материальных и духовных благ между индивидами и социальными группами (классами, коллективами). Подчеркивается тот факт, что в условиях капиталистического общества не имеется объективных оснований для понимания социальной справедливости как равенства. Категория «справедливость», выступая средством оценки степени удовлетворенности отдельных индивидов и социальных групп существующими распределительными отношениями и полученными в частную собственность благами, не входит в систему сущностных признаков и связей существующего способа производства. По мнению автора, она лишь свидетельствует о субъективном отношении индивидов и социальных групп к тем результатам и порядкам распределения, которые существуют в обществе. Делается вывод о том, что принцип справедливости не обладает всеобщностью действия в праве, поскольку: 1) предмет правового регулирования значительно шире сферы действия справедливости в праве; 2) имеется ряд правовых отношений, которые не в полной мере соответствуют требованиям справедливости. При этом на первый план в обсуждении проблемы выдвигается вопрос об эквивалентном измерении объектов правовых отношений. Автором отмечается необходимость использования в качестве сущностного признака права именно свойства эквивалентности в целях обеспечения верных оценок правовой природы законодательства и иных правовых явлений. Принцип справедливости, не имеющий всеобщего значения, может применяться как дополнительный критерий в оценке распределительных и некоторых иных отношений.

Ключевые слова: справедливость и право, сущность права, эквивалентность как сущностный признак права.

On justice about legal justice

Abstract: in article the attention of the reader is focused on a problem of use of the category «justice» in state and legal researches and legal practice. The critical analysis of the present approaches to understanding and an assessment of value of this concept of law is given. The special debatability of the determination of justice offered in science, an ambiguity of its contents is noted. The author disagrees with judgments of the researchers suggesting to treat justice as an intrinsic sign of the right. Need of specification of the

methodological bases of definition of essence, conditions and limits of application of the category «justice» for the right locates. Justice is considered as the category of morals used for an assessment of results of distribution of the material and spiritual benefits made by society between individuals and social groups (classes, collectives). Is emphasized that fact that in conditions of capitalist society there are no objective bases for understanding of social justice as equalities. The category «justice», acting as means of an assessment of degree of satisfaction of certain individuals and social groups with the existing distributive relations and the benefits received in a private property, isn't a part of the system of intrinsic signs and communications of the existing way of production. It, according to the author, only testifies to the subjective attitude of individuals and social groups towards those results and orders of distribution which exist in society. The conclusion that the principle of justice doesn't possess generality of action in the right as is drawn: 1) the subject of legal regulation is much wider than a justice coverage in the right; 2) a number of legal relations which not fully correspond to requirements of justice is had. Thus in discussion of a problem the question of equivalent measurement of objects of the legal relations is put in the forefront. In summary the author notes need of use as an intrinsic sign of the right of property of equivalence for providing right estimates of the legal nature of the legislation and other legal phenomena. The principle of justice which doesn't have general value can be applied as additional criterion in an assessment of distributive and some other relations.

Keywords: justice and right, essence of the right, equivalence as intrinsic sign of the right

Категория (принцип) «справедливость» является общеизвестным и широко применяемым в научной и практической деятельности критерием оценки различных правовых явлений.

В частности, Т.В. Милушева щедро наделяет справедливость самыми лестными оценками. По ее мнению, справедливость выступает квинтэссенцией системы демократических ценностей, обладает способностью устанавливать границы свободных действий субъектов общественных отношений, выступать обязательным критерием оценки качества государства и права, принадлежит к числу вечных ценностей, имея всеобъемлющий и универсальный характер [1, с. 151–152]. Однако, как только дело доходит до раскрытия механизма реализации названных качеств справедливости, все сводится к известной побасенке, когда калина сама себя хвалила: я, мол, с медом хороша. Оказывается, все лучшие свойства данной категории обеспечиваются... за счет правовых принципов и понятий. При этом каждый автор предлагает свой набор юридических принципов, питающих справедливость.

Справедливость правотворчества, полагает Т.В. Милушева, как содержательная справедливость, означает справедливость конкретного акта и массива законодательства. «Критерием справедливости здесь является сбалансированность: между правами, обязанностями и ответственностью; целями и средствами их достижения, диспозицией и санкцией правовой нормы». В уголовном праве справедливость, по мнению автора, предполагает: право на разбирательство дела в разумный срок и независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона; право защищать себя лично или через посредство защитника, выбранного самим подсудимым [1, с. 168–169]. В качестве правовых маркеров справедливости, закрепленных Конституцией РФ, Н.С. Бондарь выделяет принципы народовластия, социального государства, равного признания и защиты всех форм собственности, равенства общественных объединений [2, с. 254–267]. Иными правовыми принципами наполняет содержание справедливости Т.А. Алексеева, видя в ней единство принципов наибольшей свободы, равенства возможностей и дифференциации [3, с. 104].

Таким образом, за категорией признаются многие достоинства в познании права и практической деятельности, тогда как ее непосредственное содержание остается не только дискуссионным, но и неясным. Справедливость действует наподобие волшебного «сим-сим», позитивный результат в познании и юридической практики обеспечивается одним лишь упоминанием термина «справедливость», без знания его содержания и способов применения. В результате подобный подход создает благоприятную почву для самых различных спекуляций и неверных оценок.

Как обоснованно отмечает А.Я. Курбатов, справедливыми могут признаваться «любые подходы, в том числе прямо противоположные», что имеет место в практике конституционного судопроизводства, когда понятие «справедливость» используется «исключительно для внешнего (визуального) усиления мотивировки, без наполнения его реальным правовым содержанием. Иными словами, оно используется в качестве лозунга, а не правового понятия. Вместе с тем стремление к справедливости в праве должно обеспечиваться не заклинаниями, а правовыми средствами» [4].

Не улучшает, а еще больше запутывает исследуемую проблему попытка рассматривать справедливость в качестве сущностного признака права. Будучи одним из сторонников подобного понимания справедливости, В.С. Нерсесянц, как и другие российские правоведы, не раскрывает собственное содержание этой категории, а определяет его через понятие равенства. Свою позицию ученый обосновывает тем, что естественно-правовое определение справедливости традиционно понимается как воздаяние равным за равное [5, с. 30].

Право, согласно которому равным воздается за равное, явственно обнаруживает себя лишь в талионе (око за око, зуб за зуб). Однако на более поздних стадиях правового развития подобное понимание справедливости было признано неточным и заменено принципом «эквивалентность». Замена состоялась в самом простом и хронологически первом экономическом отношении обмена.

Участникам обмена не было необходимости вступать в правоотношение, чтобы имеющуюся вещь обменять на другую такую же вещь, ибо лишь при этом условии сохраняется принцип «равным за равное». В основе обмена лежат иные мотивы — получить в собственную вещь, которой у субъекта нет, но которую он признает для себя жизненно необходимой и во имя удовлетворения этой потребности готов отдать равноценную, но другую вещь. Холст обменивается на зерно, орудие труда — на ювелирные украшения. В любом случае объектом обмена выступают разные вещи, предметы и, в силу этого, обмен может быть лишь равноценным, эквивалентным, но не «равным за равное». При этом эквивалентность может иметь известные колебания в ту или иную сторону, субъект может ошибаться в оценке потребительной стоимости приобретаемой вещи, может быть поставлен в такие условия, когда равноценный обмен невозможен в силу объективных причин, как это имеет место в случае найма капиталистом, предпринимателем рабочей силы.

Еще меньше имеется оснований искать действие принципа «равным за равное» в современных условиях, когда всеобщим эквивалентом всех распределяемых товаров являются деньги, а обмен предстает лишь частным случаем многочисленных и многообразных имущественных отношений,

регулируемых гражданским правом. Эквивалентность имущественных сделок обеспечивается либо заранее установленными ценами, либо ценой, определяемой при заключении соответствующего договора.

Принцип «равным за равное» вообще не применим в значительной части публично-правовых отношений, связанных с реализацией государственных властных функций с участием граждан и иных субъектов гражданского общества. О каком равенстве в форме «равным за равное» может идти речь при исполнении гражданином конституционных обязанностей по уплате государственных налогов, несению воинской службы, выполнению требований компетентных государственных органов, в том числе о личном досмотре, таможенном досмотре, обыске, выемке личной корреспонденции и т. д.? Но все такие отношения признаются правовыми постольку, поскольку они удовлетворяют принципу эквивалентности. Лицо, признаваемое неравным другому и выполняющее достаточно обременительные обязанности, приобретает не равное, а некое иное благо, без которого было бы невозможным существование общества, государства, устойчивого правового порядка и, в конечном итоге, тех самых прав, которые позволяют человеку стать и быть личностью.

Для того чтобы верно определить сущность, условия и пределы применения категории «справедливость» в праве, необходимо рассмотреть ее истоки, характеризующиеся следующим: 1) содержание справедливости определяется существующими производительными силами общества, их способностью производить ту или иную совокупность материальных благ; 2) справедливым может называться лишь такое распределение материальных благ, которое соответствует уровню развития производительных сил общества; 3) справедливое распределение в обществе, основанном на рыночных отношениях, является неравным; 4) индивиды и общество склонны придавать своим идеализированным представлениям о формах распределения материальных и духовных благ статус действительного экономического и юридического требования.

Справедливость является категорией морали, используемой для оценки результатов распределения произведенных обществом материальных и духовных благ между индивидами и социальными группами (классами, коллективами). «Справедливость сделок, совершающихся между агентами производства, — признавал К. Маркс, — основывается на том, что эти сделки как естественное следствие вытекают из отношений производства. Юридические формы, в которых эти экономические сделки проявляются как добровольные действия участников, как выражения их общей воли и как обязательства, к выполнению которых каждую из сторон принуждает государство, — эти юридические формы, будучи только формами, не могут сами определить этого содержания сделок. Они только выражают его. Содержание это является справедливым, поскольку оно соответствует способу производства, адекватно ему. Оно несправедливо, поскольку противоречит ему. Рабство на основе капиталистического способа производства несправедливо, точно так же несправедлив и обман на качестве товара» [6, с. 373].

Таким образом, объективные критерии — способность общества производить ту или иную совокупность материальных благ сообразно применяемому способу производства — определяют совокупность объективно обоснованных

и потому справедливых требований той или иной части общества, отдельного класса относительно принадлежащей ему доли произведенных материальных благ. При этом в условиях капиталистического общества не имеется объективных оснований для понимания социальной справедливости как равенства. Справедливость может быть только неравной. Доля совокупного общественного продукта, получаемого владельцами средств производства, значительно превышает долю этого же продукта, получаемого непосредственным производителем.

Капиталистический (рыночный) способ производства, основанный на частной собственности на орудия и средства производства и труде рабочего класса, не может существовать иным образом. Удовлетворение «справедливого» требования этого класса на получение всего произведенного ими продукта, означало бы на деле ликвидацию буржуазного общества в целом. На неполученной рабочим прибавочной стоимости держится не только капиталист, но и его государство, армия, чиновники и вся непроизводственная сфера в виде учителей, врачей, работников искусства и литературы, а также церковь. Кроме того, в каждой стране определенная часть общества не работает и существует за счет социальной помощи государства, которая также, в конечном итоге, становится возможной благодаря неоплаченной рабочим прибавочной стоимости.

«Сам капитал есть не что иное, — писал Ф. Энгельс, — как накопленный продукт труда. Таким образом, плата за труд уплачивается из труда же, а рабочий оплачивается из своего собственного продукта. Согласно тому, что мы можем назвать обычной справедливостью, заработная плата рабочего должна соответствовать продукту его труда. Но согласно политической экономии это было бы несправедливо. Наоборот, продукт труда рабочего достается капиталисту, а рабочий получает из него не более того, что необходимо для жизни. Таким образом, результатом этого необыкновенно «справедливого» состязания оказывается то, что продукт труда тех, кто трудится, неизбежно накапливается в руках тех, кто не трудится, и становится в их руках могущественнейшим орудием порабощения тех самых людей, которые его произвели» [7, с. 257].

Таким образом, категория «справедливость», будучи средством оценки степени удовлетворенности отдельных индивидов и социальных групп существующими распределительными отношениями и полученными в частную собственность благами, не входит в систему сущностных признаков и связей существующего способа производства. Оно лишь свидетельствует о субъективном отношении индивидов и социальных групп к тем результатам и порядкам распределения, которые существуют в обществе. Коль скоро речь заходит о реальных отношениях и конкретных результатах, связь критерия оценки с его объективными экономическими основаниями — способом производства и его производственным потенциалом — утрачивается. Индивиды и социальные группы своим критерием избирают оптимальные с их точки зрения способы распределения, которые не в состоянии реализовать существующие производительные силы.

Сознание бежит впереди сущего, заметно обгоняет его и видит своим идеалом справедливости самые различные и необычайные трактовки, которые весьма трудно свести к какому-либо общему содержанию. «Справедливость греков и римлян находила справедливым рабство; справедливость буржуа

1789 г. требовала устранения феодализма, объявленного несправедливым. Для прусских юнкеров даже жалкий закон об округах является нарушением всякой справедливости. Представление о вечной справедливости изменяется, таким образом, не только в зависимости от времени и места: оно неодинаково даже у разных лиц» [8, с. 273]. Безосновательными предстают и попытки правоведов представить справедливость в качестве всеобщего сущностного признака права, сведенного, как было показано ранее, к той или иной совокупности правовых принципов и явлений.

Принцип справедливости не обладает всеобщностью действия в праве, поскольку: 1) предмет правового регулирования значительно шире сферы действия справедливости в праве; 2) имеется ряд правовых отношений, которые не в полной мере соответствуют требованиям справедливости.

Отношения, в которые вступают люди в процессе общественного производства материальных и духовных благ, составляют значительную, если не большую часть общественных отношений, регулируемых правом. Все такие отношения, ориентированные на получение социально-полезного результата, определяются спецификой создаваемого материального блага, способами и приемами его создания, требованиями экономичности, общественной и экологической безопасности, но остаются нейтральными относительно каких-либо идеологических оценок, в том числе и оценок на предмет их справедливого распределения. Это, во-первых, технико-производственные (технологические) отношения, связанные с производством каких-либо материальных благ; во-вторых, отношения, возникающие и существующие в процессе ведения образовательной деятельности, оказания медицинской помощи, транспортных и иных услуг; в-третьих, процессуальные отношения в сфере деятельности правотворческих органов, а также суда и иных правоприменительных и правоохранительных органов.

Процесс производства материальных благ, осуществляемый коллективом людей, порой весьма значительным, ориентирован на получение определенного результата и в силу специализации и кооперации производства требует высокой степени согласованности действий работников. Заранее требуется определить последовательность технологических процедур, соответствующие сырьевые и иные материальные ресурсы, осуществить подбор и расстановку кадров, своевременно осуществить упаковку и отгрузку готовой продукции. Обеспечение такой сложной и слаженной работы достигается, в том числе, благодаря системе нормативных правовых актов (положений о порядке деятельности структурных подразделений, должностных инструкций, разного рода графиков, положений о порядке составления отчетности и др.).

Содержащиеся в названных актах нормативные предписания, ориентированные на конечный результат деятельности, могут быть эффективными или неэффективными, экономичными или неэкономичными, согласованными или противоречивыми, полными или пробельными, какими угодно, но критерий справедливости к ним не применим. Ибо в технико-производственных процессах отсутствуют отношения уравнивания, распределения или вознаграждения, подпадающие под критерии справедливости. Сказанное, конечно же, не относится к производственным экономическим отношениям (отношениям собственности

на орудия и средства производства, обмена, трудовым отношениям по найму и др.), где, как отмечалось ранее, названный критерий действует в полную силу и без каких-либо исключений.

Значительная часть нормативных правовых актов, регулирующих процесс организации и ведения обучения и воспитания в общих и профессиональных образовательных учреждениях (учебные программы, методики, учебные планы, государственные стандарты, нормативные правовые акты, закрепляющие порядок организации и проведения занятий, промежуточной, итоговой аттестации обучающихся и др.), преследует цели обеспечения планомерной и целенаправленной деятельности по передаче знаний и навыков и, соответственно, не может оцениваться с позиции справедливости или несправедливости. Образовательная, как и технико-производственная, деятельность также лишена каких бы то ни было распределительных отношений. Образовательный процесс не знает привилегий и запретов, поскольку ведущим принципом образования является его общедоступность. Все занятия, предусмотренные государственным образовательным стандартом, учебным планом, ориентированы на всех и каждого и доступны всем обучающимся без каких-либо исключений.

Возникает также вопрос: могут ли признаваться справедливыми или несправедливыми правовые отношения между медицинским работником и лицом, проходящим курс лечения, получающим иные медицинские услуги? Оказание профилактической, лечебно-диагностической, реабилитационной, протезно-ортопедической и иной медицинской помощи осуществляется в целях восстановления или укрепления здоровья. Достичь этих целей представляется возможным в той мере, в какой осуществляемая медицинская помощь оказывается способной противодействовать недугу, а по возможности и уничтожить факторы, дестабилизирующие здоровье человека. В этой деятельности, осуществляемой согласно действующим методикам оказания медицинской помощи, режимам приема лекарств и лечебных процедур, решающее значение имеет правильно поставленный диагноз, особенности протекания болезни, психологическое состояние больного, его готовность бороться с недугом, т. е. сугубо объективные факторы.

Если профессиональная деятельность в области оказания медицинской помощи свободна от каких бы то ни было оценок в критериях справедливости – несправедливости, то отношения по поводу оказания медицинской помощи представляют собой разновидность распределительных отношений и, следовательно, могут рассматриваться с таких позиций. В частности, можно говорить о справедливых или несправедливых правилах получения лекарств теми или иными слоями населения, правилах приема населения квалифицированными специалистами, оказания медицинской помощи ведущими клиниками и больницами.

Нейтральными относительно принципа справедливости остаются многие, если не все, процессуальные отношения. Например, можно ли оценивать в критериях справедливого или несправедливого вызов свидетеля к следователю, участие понятых при осмотре места происшествия, нормы, закрепляющие формы процессуальных документов, порядок проведения отдельных действий по сбору и оценке доказательств? Ориентированные

на достижение определенного юридически значимого результата — на установление истины по уголовному делу, всех обстоятельств, необходимых для вынесения обоснованного и законного приговора, процессуальные нормы предусматривают права и обязанности, реализация которых обеспечивала бы получение такого результата. Логика сбора и оценки доказательств по делу диктует как совокупность процедур, необходимых для установления истины по делу, так и систему прав и обязанностей, которые должны иметь субъекты, участвующие в этих процедурах.

Одновременно определенная часть правовых отношений возникает и развивается не по принципам социальной справедливости, а вопреки ей. Следует согласиться с утверждением О.И. Цыбулевской о том, что не все законы, даже основанные на понимании справедливости, могут быть нравственными [9, с. 14].

Государственное принуждение, будучи необходимым условием правового регулирования, допускает в определенных пределах такие методы обеспечения действия права, защиты нарушенного права, которые никак не вписываются в критерии справедливости и морали. Это, например, широкое культивирование в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 21 декабря 2013 г.) [10] органами милиции, государственной безопасности оперативно-розыскных мероприятий с участием осведомителей на платной или общественной основе. В данном случае государство даже жертвует им же провозглашенным конституционным правом личности на честь и достоинство, поскольку поощряет и развивает тайное доносительство, при котором доноситель может безнаказанно обвинять перед органами государства другого человека в несовершеннолетних им неблагоприятных деяниях, в том числе и преступлениях. Однако эта мера вынужденная, поскольку без оперативно-розыскной деятельности вести успешную борьбу с таким злом, как преступления, не представляется возможным. Задачам борьбы с преступностью подчинены и такие не совсем справедливые и моральные меры, как личный досмотр, обыск, выемка личной корреспонденции и др.

Далеко не все нормы гражданского права последовательно согласуются с принципом справедливости. Государственное принуждение, связанное с восстановлением нарушенных прав собственника, включает в себя ряд мер, которые плохо гармонируют с современным пониманием справедливости. Хотя действующее гражданское законодательство и лишено варварского права возмещать недостающий долг изъятием у должника той или иной части его тела, тем не менее, оно четко и последовательно отстаивает права собственника, разрешая в процессе защиты этого права применять достаточно суровые и отнюдь не товарищеские, партнерские меры, основанные на справедливости и взаимопомощи. Законодательство разрешает, в частности, изымать у банкрота все его материальные и денежные ресурсы, лишать недвижимости, банковских вкладов и другого имущества.

В силу изложенных обстоятельств, мы должны либо признать неправовыми нормы права, регулируемые без учета принципа справедливости, либо справедливость — не всеобщим и уж тем более не сущностным признаком права. Коль скоро «выбросить» за пределы права значительную часть массива

норм права в угоду теории естественного права не представляется возможным, приходится несообразную теорию права привести в соответствие с объективной реальностью и признать принцип справедливости видовым признаком норм права, регулирующим только распределительные отношения. Этот принцип никак не может претендовать на всю систему права, значительная часть которой к нему относится нейтрально, а некоторая часть норм, связанная со сферой государственного принуждения, и вовсе ему противоречит. Между тем во всех правовых отношениях, в которых принцип справедливости оказывается бесполезным, бездействующим, успешно и плодотворно применяется такой сущностный принцип права, как эквивалентность.

Материальное или духовное благо, приобретаемое каждым участником правоотношения, предстает как бы равноценной платой за исполненную юридическую обязанность и отличается от отчужденного блага в пользу другого участника лишь потребительской стоимостью. Субъект вправе получить от другого участника правоотношения примерно столько же, сколько он сам ему дал. Соответствие ценности материального или духовного блага, полученного субъектом правоотношения, затратам, которые он произвел в процессе исполнения юридической обязанности в этом же правоотношении, понимается как эквивалентность. Именно это свойство отличает право от иных способов взаимодействия субъектов, основанных на силе, обмане или заблуждении, когда один участник отношения получает несоизмеримо больше, чем дает другому.

Как было показано ранее, право может быть и не справедливым. Однако оно ни при каких условиях не может противоречить принципу эквивалентности. Каждый участник правового отношения получает сообразно произведенным затратам, поэтому он не только ничего не теряет, а наоборот, приобретает нечто, добавляет к тому, что у него было ранее. Иного способа обеспечить заинтересованное взаимодействие двух и более лиц без какого-либо насилия над их волей право не знает и не признает. Правовое насилие отличается от политического насилия и тем более от государственного произвола тем, что в нем действие внешней силы заменено притягательной силой материального или духовного блага.

Насилие над личностью осуществляет его собственная потребность, непреодолимое желание иметь то, чего пока нет. Лицо чаще всего вступает в правовое отношение сугубо на добровольных началах и осознанно, поскольку именно такой путь для него является наиболее приемлемым и результативным. Свою потребность в соответствующем благе, осознаваемом им как жизненно необходимое, лицо может удовлетворить тем, что совершает в пользу другого лица нечто равнозначное, равноценное, эквивалентное. Отсюда принцип эквивалентности получает и другое значение, как равноценность материальных или духовных благ, получаемых каждым участником правоотношения.

Нетрудно заметить, что приведенное определение не противоречит ранее данному определению эквивалентности как соответствия ценности материального или духовного блага, полученного субъектом правоотношения, его затратам в качестве обязанной стороны в этом же отношении. Это одно и то же отношение, но взятое в разных аспектах, поскольку предмет оценки,

сравнения — блага, полученные субъектами правоотношения, — остается неизменным. В первой дефиниции эквивалентность характеризует соотношение результата и действия применительно к одному и тому же субъекту правоотношения, тогда как во втором случае — соотношение результатов, достигаемых каждым участником правоотношения. Однако коль скоро каждый участник правоотношения получает лишь постольку и в той мере, поскольку и в какой мере он воспроизвел, осуществил в пользу другого, для оценки правовой природы отношения вполне достаточно установить эквивалентность благ, которые один участник получил от другого. Отношение может признаваться правовым, если каждый его участник получил блага равноценные, равнозначные отчужденным.

На первый взгляд понятие «эквивалентность» в значительной степени совпадает с понятием «равенство». И то и другое характеризуют нечто одинаковое, тождественное, которое может быть присуще разным субъектам, предметам, отношениям. Но между ними есть и принципиальное отличие.

Равенство характеризует тождество предметов, явлений, благ по какому-либо одному или нескольким присущим им количественным или качественным свойствам, признакам. Граждане имеют равные политические, социальные, экономические права, закрепленные Всеобщей декларацией прав человека или действующей конституцией страны. Нормы права имеют одинаковую логическую структуру. Тела могут иметь равный вес, а расстояния — равную длину и т. д.

Эквивалентность также характеризует равенство, но это равенство заведомо неравное. Лица, имеющие одинаковые правовой статус и нацеленность на одинаковые объекты, могут быть лишь конкурентами друг другу, но никак не участниками одного и того же отношения. Это, например, продавцы одинакового товара, стоящие в очереди покупателя, журналисты, пришедшие на пресс-конференцию с известной персоной, и т. д. В правоотношение же вступают лица при условии, что у них разные цели, неодинаковый правовой статус и им соответственно необходимы разные объекты.

В правоотношении каждый получает то, чего не имеет — ради этого он собственно и вступает в правоотношение — и отдает то, что для него в этой ситуации представляется менее значимым, менее ценным. Согласно русской поговорке — меняется шило на мыло. Никто не станет вступать в правовое отношение ради приобретения того, что у него уже есть. Несходство объектов, во имя обладания которыми лица вступают в правоотношение, порождает и значительное несовпадение в их правах и обязанностях. Права продавца никак не могут совпадать с правами покупателя, а права грузополучателя — с правами перевозчика его вещей. Совпадение субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношения в одном лице означает и прекращение каких бы то ни было обязательств.

Однако, если субъекты правоотношения обладают разными правами и обязанностями, претендуют на разные объекты правоотношения, то каким образом можно удостовериться в том, что отношение остается в рамках правового поля, а не представляет собой типичный случай надувательства одного субъекта другим, получения высокой прибыли не за счет меновой стоимости

товара, а вследствие неспособности другого лица правильно разобраться в качестве приобретаемого товара или оказанной услуги?

Понимание того, каким образом субъекты правоотношения могут определять эквивалентность своих качественно различных действий, представляет собой основополагающую проблему правовой науки и юридической практики. Важны не только общие представления об эквивалентности прав и обязанностей в соответствующем правоотношении, но и критерии, позволяющие точно и бесспорно устанавливать эквивалентность действий обязанной стороны субъективному праву другой стороны правоотношения, и наоборот.

Следовательно, необходимым условием соблюдения принципа эквивалентности выступает поиск основания, по которому качественно или количественно различные материальные, духовные блага, услуги или иные социальные ценности могут признаваться равноценными, эквивалентными. Таким основанием выступает нечто третье в виде естественной или искусственно созданной шкалы измерений, и потому определяемое соглашением сторон либо действующим законодательством, либо посредством применения какого-либо общепризнанного масштаба, эквивалента.

В современных условиях наиболее распространенным эквивалентом в правоотношениях выступают деньги, благодаря которым удается устанавливать равноценность прав и обязанностей в отношениях, связанных с распределением производимых товаров, оказанием услуг, реализацией юридической ответственности в виде обязанности уплатить штраф, возместить стоимость причиненного вреда. Этот же эквивалент используется и в трудовых отношениях, связанных с наймом рабочей силы, исполнением перед государством налоговых обязательств, оценкой морального вреда.

Однако деньги не являются единственным правовым эквивалентом. Так, высокие трудовые заслуги достойно оцениваются при помощи развитой системы орденов и медалей, почетных званий, государственных премий, тогда как общественная опасность преступлений и личности лица, его совершившего — посредством системы наказаний, применяемых к виновным лицам.

Отсутствие шкалы, позволяющей осуществлять точные замеры эквивалентности объектов правоотношений, самым негативным образом сказывается на реализации соответствующих правовых норм в конкретных отношениях, создает значительные затруднения в определении равенства их участников, а в конечном итоге порождает между ними и трудноразрешимые конфликты.

В современном законодательстве, имеющем длительную историю своего развития, проблема эквивалентного измерения объектов соответствующих правовых отношений, как правило, уже получила надлежащее теоретическое и практическое решение и не является столь актуальной, как на начальных стадиях становления права. Тем не менее она все же не снимается с повестки злободневных проблем правовой науки и практики. Этому способствуют, прежде всего, практика закрепления в законодательстве принципа эквивалентности без учета специфики предмета правового регулирования.

Наиболее очевидно эквивалентность проявляет себя в сфере частного права. В сфере публичного права, особенно в правоотношениях, основанных на принципах императивности, эквивалентность проявляется менее заметно,

но она все же имеется. Утрачивая меркантильный характер частного интереса, она поднимается на уровень самых высоких правовых и моральных ценностей — защиты Родины, сохранения национальной культуры, развития во имя прогресса и процветания общества и каждого ее члена. Многовековая история классового общества убедительно свидетельствует о том, что триада — личность, государство и общество — существует и взаимодействует не во имя какого-либо одного ее члена, а потому, что ни один член триады не может функционировать и успешно развиваться вне этой системы, зависимости от ее остальных компонентов.

Российские правоведы, справедливо подчеркивая важность и необходимость конституционного признания человека, личности, его прав и свобод высшей социальной ценностью, все же иногда абсолютизируют его, полагая, что противоречия, возникающие между обществом и личностью, «должны разрешаться, как правило, в пользу интересов человека в целях осуществления его прав и свобод». Между тем признание ст. 2 Конституции РФ личности как высшей социальной ценности не может рассматриваться в качестве свидетельства безусловного и всеобъемлющего приоритета права и свобод личности перед обществом и государством.

Суть ст. 2 Конституции РФ состоит в том, чтобы защитить личность от произвольного вмешательства в ее непосредственную жизнь со стороны других индивидов и государства. «Идея “неотъемлемых прав” направляется против государства как такового — писал И.А. Покровский накануне Октябрьской революции. — Самоутверждение личности достигает здесь в юридическом отношении своего кульминационного пункта. Некогда безгласная овца в человеческом стаде заявляет теперь претензии на роль равноправной с государством державы с правом суверенитета на некоторой собственной территории» [10, с. 309–310]. Чтобы утвердить личность в ее правах, Конституция РФ возлагает на государство триединую обязанность: признавать, соблюдать и действительно защищать права и свободы человека и гражданина.

Однако понимаемая подобным образом индивидуальная свобода личности никак не освобождает ее от обязанности своими непосредственными действиями способствовать упрочению и развитию общества и государства как тотальных целостностей, в сфере которых и благодаря которым личность может быть свободной и активной. И опять-таки, в Конституции РФ имеется ряд норм, возлагающих на личность конкретные обязанности, добросовестное исполнение которых является необходимым условием функционирования государства и общества. При этом индивиду приходится примирять свои личные интересы с интересами общества и государства.

Личность несет ряд обязательств в пользу общества и государства, ибо без их добросовестного выполнения невозможно существование ни общества, ни государства. Целое обеспечивает свое единство и органическую целостность тем, что подчиняет себе все свои части, требуя от них согласованных и строго определенных действий, направленных на его сохранение и развитие. Социум как тотальное целое способен сохранять себя и функционировать именно как целое в той мере, в какой ему удастся обеспечить неукоснительное вы-

полнение всеми его членами своих конституционных и иных юридических обязанностей в пользу общества и государства.

Государство не в состоянии надежно защитить страну, население от посягательства любого иностранного агрессора, если оно не имеет современной боеспособной армии. Все социальные права личности, требующие государственного материального обеспечения, останутся только декларацией, если государство не сможет или не пожелает выделять на эти цели достаточное количество материальных и финансовых ресурсов. Органы охраны правопорядка и борьбы с преступностью не смогут выполнить своих задач без опоры на активную помощь населения, в том числе и добросовестного выполнения им своих обязанностей в качестве свидетелей, понятых или экспертов. Добросовестное исполнение всеми гражданами своих конституционных обязанностей, таким образом, является залогом эффективной деятельности государства и сохранения общества как тотального целого.

Чтобы государство и общество в полной мере и реально выполняли взятые на себя обязательства по отношению к личности, необходимо, чтобы и личность принимала самое активное и непосредственное участие в делах государства и общества, добросовестно исполняла возложенные на нее обязанности. Поэтому конституционные и иные юридические обязанности личности, выполняемые в пользу государства в публичноправовых отношениях «власти-подчинения», есть не что иное, как эквивалентная плата за свои права и гарантированность их реального действия.

Таким образом, чтобы обеспечить верные оценки правовой природы законодательства, иных правовых явлений, необходимо использовать прежде всего всеобщий сущностный признак права — эквивалентность. Принцип справедливости, не имеющий всеобщего значения, может применяться как дополнительный критерий в оценке распределительных и некоторых иных отношений. Подмена принципа эквивалентности принципом справедливости, имеющая место в современной юридической литературе и правовой практике, порождает заметный субъективизм в оценках сущего, придает видимость права явлениям и процессам, в действительности представляющим собой его превращенную форму, антиправо.

Список литературы:

1. Милушева, Т.В. Пределы деятельности государственной власти в России: вопросы теории и практики / Т.В. Милушева ; под ред. О.И. Цыбулевской. — Саратов : Изд-во Саратовской гос. академии права, 2011. — 297 с.
 2. Бондарь, Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. — М.: Юстицинформ, 2005. — 592 с.
 3. Алексеева, Т.А. Справедливость: морально-политическая философия Дж. Роулза / Т.А. Алексеева. — М.: Наука, 1992. — 112 с.
 4. Курбатов, А.Я. Справедливость в российском праве: подмена понятий, субъективизм и неопределенность. URL: blog.pravo.ru/blog/6405.html (дата обращения: 15.09.2014).
 5. Нерсесянц, В.С. Философия права / В.С. Нерсесянц. — М.: НОРМА-ИНФРА·М, 1998. — 256 с.
 6. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25, ч. 1. — 542 с.
-

-
7. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 19. — 664 с.
 8. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 18. — 800 с.
 9. Цыбулевская О.И. Мораль. Право. Власть / О.И. Цыбулевская; под ред. Н.И. Матузова. — Саратов : Поволж. академия гос. службы, 2004. — 123 с.
 10. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 33, ст. 3349.
 11. Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. — М. : Статут, 1998. — 353 с.

References:

1. Milusheva, T.V. Predely dejatel'nosti gosudarstvennoj vlasti v Rossii: voprosy teorii i praktiki / T.V. Milusheva ; pod red. O.I. Cybu-levskoj. — Saratov : Izd-vo Saratovskoj gos. akademii prava, 2011. — 297 s.
2. Bondar', N.S. Vlast' i svoboda na vesah konstitucionnogo pravosu-dija / N.S. Bondar'. — M.: Justicinform, 2005. — 592 с.
3. Alekseeva, T.A. Spravedlivost': moral'no-politicheskaja filosofija Dzh. Roulza / T.A. Alekseeva. — M.: Nauka, 1992. — 112 s.
4. Kurbatov, A.Ja. Spravedlivost' v rossijskom prave: podmena ponja-tij, subektivizm i neopredelennost'. URL: blog.pravo.ru/blog/6405.html (data obrashhenija: 15.09.2014).
5. Nersesjanc, V.S. Filosofija prava / V.S. Nersesjanc. — M.: NORMA–INFRA•M, 1998. — 256 s.
6. Marks K., Jengel's F. Soch. T. 25, ch. 1. — 542 s.
7. Marks K., Jengel's F. Soch. T. 19. — 664 s.
8. Marks K., Jengel's F. Soch. T. 18. — 800 s.
9. Cybulevskaja O.I. Moral'. Pravo. Vlast' / O.I. Cybulevskaja; pod red. N.I. Matuzova. — Saratov : Povolzh. akademija gos. sluzhby, 2004. — 123 s.
10. Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1995. — № 33, st. 3349.
11. Pokrovskij, I.A. Osnovnye problemy grazhdanskogo prava / I.A. Pokrovskij. — M. : Statut, 1998. — 353 s.

Н.Н. Вопленко,

*доктор юридических наук, профессор,
кафедра теории и истории государства
и права,
Волгоградский институт бизнеса*

N.N. Voplenko,

*doctor of law, professor,
department of theory of state and law,
Volgograd Institute of business
kaftigp@volbi.ru*

Совесть как нравственно-правовой аспект правоприменения

21

Аннотация: актуальность статьи выражается в том, что в процессе анализа правоприменительной деятельности и обобщения ее результатов недостаточное внимание уделяется вопросам нравственных оснований деятельности правоприменителей, особенно вопросам совести. Цель статьи — показать роль совести должностного лица в обеспечении законности и справедливости его деятельности по применению права. Используются общенаучные (диалектический, анализа, синтеза, абстрагирования, обобщения) и частнонаучные (формально-юридический, конкретно-социологический и сравнительно-правовой) методы. Автор приходит к выводам, что нравственно-правовая совесть — это выработанная в процессе профессиональной юридической деятельности способность должностного лица и обусловленная ею дальнейшая возможность на основе самооценки и самоконтроля своего собственного поведения путем согласования требований норм морали и права принимать в каждом конкретном случае нравственно безупречные и законные решения, результатом которых является формирование в юридической практике качественно своеобразного режима

законности и юридической справедливости правоприменения. Выделяются и рассматриваются такие функции совести, как познавательная, оценочная, сигнально-ориентирующая и регулятивная.

Ключевые слова: совесть, мораль, право, применение права, должностное лицо, правосознание, судья, справедливость, усмотрение, законность.

Conscience as a moral and legal aspects of enforcement

Abstract: topicality of the article due to the fact that in the analysis of law enforcement activity and synthesis of its results insufficient attention to questions of moral bases of activity of law enforcement officials, especially their conscience. The purpose of this article is to show the role of conscience officials in ensuring the legality and fairness of its activities on the application of the law. Used General scientific methods (dialectical, analysis, synthesis, abstraction, generalization) and astronaute methods (formal-legal, specifically sociology and comparative law). The author comes to the conclusion that moral and legal conscience is produced in the process of professional legal activity the ability of officials and caused her further opportunity on the basis of self-assessment and self-monitoring their own behavior by harmonizing the requirements of morality and right to take in each case impeccable moral and legal decisions, which result in formation in the practice of law qualitatively kind of the rule of law and legal justice law enforcement. Highlights and discusses such functions of conscience, as: cognitive, evaluative, signal-orienting and regulatory.

Keywords: conscience, morality, law, application of law, officer, sense of justice, judge, justice, discretion, legality.

В сфере обеспечения справедливости правоприменительных решений большое значение имеет феномен совести. Статья 17 УПК РФ определяет, что судья, присяжные заседатели, а также прокурор, следователь, дознаватель оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью. Интересен с точки зрения отечественной истории тот факт, что в советский период уголовно-процессуальный закон (ст. 16 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, утвержденного ВС РСФСР 27 октября 1960 г.) закреплял: «Судьи и народные заседатели разрешают уголовные дела на основе закона, в соответствии с социалистическим правосознанием, в условиях, исключающих постороннее воздействие на них».

При этом комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР разъяснял, что социалистическое правосознание судей — «это, прежде всего, отражение в их сознании основополагающих партийных и государственных идей и принципов советского уголовно-процессуального права, направленных на достижение по делу истины» [1, с. 24]. Таким образом, современный законодатель при оценке доказательств и принятии правоприменительного решения на место «социалистического правосознания» ставит абстрактную «совесть». Очевидно, по его мнению, руководство законами обеспечивает качество законности решения, а совесть ответственна за его справедливость.

В связи с этим возникает закономерный вопрос о смысле содержания и регулятивных возможностях понятия «совесть» как особого средства, обеспечивающего качество справедливости в правоприменительной деятельности. Сразу можно отметить, что категория «совесть» — одна из важнейших в системе этики, и ее нравственное происхождение и содержание создают определенные трудности практического применения в сфере права. Для отечественного правоприменителя более привычным и понятным в качестве аналогичного средства

формирования внутреннего убеждения по рассматриваемому делу является категория правосознания, тем более, правосознания профессионального. Вместе с тем стремление законодателя к демократизации уголовного судопроизводства и особенно появление института присяжных заседателей позволило использовать вместо термина «правосознание» понятие совести. Однако в современных условиях данный термин не получил широкого признания и распространения в подзаконных источниках и служебных документах. Об этом свидетельствует, например, его отсутствие в «Этических кодексах» судейского сообщества, прокурорских работников, адвокатов и других государственных служащих. В частности, в Кодексе судейской этики упоминаются общепринятые нормы морали и нравственности, а также обязанность соблюдать присягу судьи. Термин «совесть» в этом нормативном перечне отсутствует, но там содержится требование «добросовестного» исполнения служебных обязанностей.

Указанный термин употребляется в ст. 8 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей Российской Федерации» (далее — Закон о статусе судей РФ). В тексте присяги членов судейского сообщества — торжественно принимаемой судьями нравственно-правовой обязанности руководствоваться в своей деятельности «законом и совестью», говорится: «Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велит мне долг судьи и моя совесть» [2, с. 8]. Думается, что это пример так называемой «вмененной нравственности», т. е. моральных требований, закрепленных нормами права. Однако следует признать, что использование в названном Законе таких этических категорий, как честность и добросовестность, безусловно, не превращает их в сугубо юридические требования. Они по-прежнему остаются внутренними регуляторами человеческих помыслов и действий. И нормативное закрепление долга и совести в качестве средств обеспечения беспристрастного и справедливого правосудия лишь усиливает их нравственно-правовое значение. Вместе с тем можно заметить, что использование термина «совесть» в тексте Закона о статусе судей РФ выносит значение данного нравственного требования за рамки уголовно-процессуального законодательства (ст. 17 УПК РФ) и сообщает ему межотраслевой характер. Следовательно, понятие «совесть» имеет общеправовое значение в сфере отечественного правосудия, что предполагает необходимость его доктринального анализа и обоснования.

Совесть в литературе по этике определяется как «осознание (понимание и чувство) моральной ответственности человека за свое поведение перед другими людьми, классом, обществом, осознание, включающее нравственную самооценку, волевой самоконтроль личностью своих поступков, мыслей и чувств с точки зрения нравственных норм и принципов определенного класса или общества» [3, с. 44]. Думается, надо уточнить, что совесть — это не только самооценка собственного поведения личности, но и нравственно-психологическое средство оценки мыслей и поступков других людей, и именно на ее основе складывается мнение о бессовестности, безнравственности какого-либо человека или какой-либо социальной группы.

Если исходить из того, что справедливость является центральной идеей системы нравственности, упорядочивающей и консолидирующей моральные

потенции личности, то совесть выступает движущей силой внутреннего механизма ее поиска и обоснования. Справедливым может считаться лишь то, что проходит через горнило совести, стыда, долга, ответственности и прочих элементов индивидуально-психологического механизма самооценки личности и оценки мыслей и поведения других лиц. Это позволяет видеть в совести универсальный нравственно-психологический и вместе с тем нормативный регулятор мыслей и поступков людей. Акт действия совести, по И.А. Ильину, будучи по преимуществу явлением интуитивно-чувственным, всегда соотносит объект оценки с признанными в обществе моральными требованиями [4, с. 193]. Нравственный опыт распознавания личностью добра и зла, хорошего и плохого, нравственного и безнравственного есть результат индивидуальной и коллективной практики соблюдения социальных норм. И совесть в ритме привычного автоматизма нормативно оценивает прошлые, уже совершенные поступки, оправдывает настоящие действия и побуждает к нравственно-оправданному поведению в будущем. Такие ее возможности объясняются своеобразием внутреннего содержания.

По мнению А.И. Титаренко, «совесть представляет собой своеобразный сплав рационального осознания и чувственного переживания в психике человека. Она наиболее остро выражает ощущение моральной удовлетворенности или неудовлетворенности (недаром говорят о “чистой” или “нечистой” совести), выступает в форме глубоких эмоциональных переживаний личности (угрызений совести)» [5, с. 118]. В данном определении выделяются два основных элемента совести: рациональный (осознание) и чувственный (эмоции). З.А. Бербешкина видит в содержании совести, как нравственном явлении, три части (элемента): рациональный, чувственный и волевой [3, с. 40]. Думается, это более полное представление о внутреннем содержании и процессе действия совести. Она, очевидно, выглядит, как внутренний личностный сплав осознания, переживания и устремления в нравственной и правовой сферах человеческой жизнедеятельности.

Рациональный элемент совести позволяет личности осознать нравственное значение нормо-ситуации, в которой она оказалась, и сделать, оценивая сквозь призму добра и зла, осознанный выбор варианта поведения. Совесть в своей рассудочной части ищет и чаще всего находит истинную нравственную цену человеческих поступков и оправдывает или осуждает их. Образно и довольно метко по этому поводу заметил Л. Фейербах: «Совесть представляет вещи иначе, чем они кажутся; она микроскоп, который увеличивает их для того, чтобы сделать их отчетливыми и заметными для наших притупившихся чувств. Она метафизика сердца. Она строго критикует наши действия, вскрывает их мотивы, а в них в свою очередь различает мельчайшие составные части, производит, к нашему величайшему сожалению, тончайшие различия, которые мы для нашего успокоения слишком часто склонны выдавать за простые химеры и софизмы...» [6, с. 424–425].

Однако акт совестного восприятия и оценки действительности в большинстве случаев выступает не как «холодная» и бесстрастная рассудочная работа сознания личности, но чаще всего в виде чувственно-эмоционального напряжения, разряда, возбуждающего внутреннюю психологическую струк-

туру личности. Отсюда принято говорить, что совесть «мучит», «обвиняет», «зовет», «приговаривает», «свидетельствует», «оправдывает» и т. д. Угрызение совести порою столь жестоки и глубоки, что бытует выражение: «Он сжег себя на костре собственной совести». Эмоционально-чувственное бытие совести сопровождается осознанием долга и переживанием стыда. Мир совести — это человеческие искания в сфере должного, осознание и самоосуждение упречности своего поведения с позиций нравственного закона. Стыд выступает в качестве своеобразного возбудителя действия совести, проявляющегося в осознании личностью предосудительности своих действий, возможного позора и бесчестия в глазах общественного мнения. Он создает в психике индивида состояние дискомфорта, особого накала эмоциональных переживаний, побуждающих его взвешивать на весах собственной совести свои поступки и искать выход из сложившейся нравственно-ущербной ситуации.

Рациональный и чувственный элементы совести предваряют и формируют волевою установку личности, ее настрой на конкретное морально-значимое поведение. Это означает, что волевое содержание совести определяет способы решения стоящих перед личностью нравственных задач. Не случайно говорят: совесть «зовет», «побуждает», «не позволяет», «требует», «удерживает» и т. д. Воля личности проявляется в ее активности, способности преодолевать и разрешать возникающие нравственные проблемы на основе таких качеств, как целеустремленность, настойчивость, бескомпромиссность, решительность, моральная чистоплотность и т. д. Все эти качества вырабатываются у личности в процессах социализации, профессионального и нравственного воспитания и, особенно, самовоспитания, ибо нравственный опыт каждого человека поистине уникален своей неповторимостью.

Таким образом, совесть в единстве трех элементов своего содержания предстает как способность личности осознавать, чувствовать и принимать нравственно-ответственные решения в процессе повседневной жизнедеятельности. Ее сердцевину составляют самокритика, самооценка и самоконтроль собственных мыслей и поступков перед требованиями нравственного закона, предполагающего приоритет добра над злом. С этих же позиций она оценивает и поведение других людей, идентифицируя его сквозь призму нравственного или безнравственного. В целом же совесть есть внутренне усвоенная способность личности осознавать на чувственно-эмоциональном и поведенческом уровнях свои нравственные обязанности перед государством, обществом и конкретными людьми в совместной жизни. Этим и определяются ее социально значимые функции.

С позиций христианской этики интересные размышления о функциях совести имеются у И.Л. Ильина. По его мнению, значение совести в общественной жизни определяется следующим: а) она есть живая и цельная воля к совершенному; б) первый и глубочайший источник чувства ответственности; в) основной акт внутреннего самоосвобождения на пути стремления к свободе; г) живой и могущественный источник справедливости; д) главная сила, побуждающая человека к предметному поведению; е) живая основа элементарно упорядоченной или расцветающей культурной жизни [4, с. 181–182]. Следует особо подчеркнуть выделяемую автором роль совести в обеспечении справедливости, ответственности и реализации свободы самоопределения личности.

Это, на наш взгляд, имеет особое значение в правовой сфере и в практической работе по применению права.

1. Имеются все основания полагать, что понятие совести, закрепленное российским законодательством (ст. 7 Закона о статусе судей РФ и ст. 17 УПК РФ) в качестве нравственного основания осуществления правосудия и оценки доказательств участниками уголовного процесса, в сфере права приобретает черты нравственно-правового явления. Это означает, что в теории права и юридической практике речь должна идти не просто о совести как категории этики, но о нравственно-правовой совести, представляющей собой своеобразный сплав нравственного и правового сознания лица, рассматривающего и оценивающего обстоятельства юридического дела и принимающего по нему решение. Именно она позволяет профессионально грамотно оценить собранные по юридическому делу доказательства и сформировать внутреннее убеждение правоприменителя, основанное на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 26.11 КоАП РФ и ст. 17 УКП РФ). Очевидно, что внутреннее убеждение должностного лица, осуществляющего правоприменительные функции, — это не только его нравственная позиция по рассматриваемому делу, но и правовая убежденность, основанная на знаниях действующего законодательства и профессиональном опыте работы. Нравственно-правовая совесть, таким образом, выглядит как внутреннее единство, совпадение моральной и юридической оценки по обстоятельствам дела. Точнее, это основанная на представлениях о нравственно-правовом долге и обязанности способность должностного лица осуществлять самооценку и волевой самоконтроль своих мыслей, чувств и поступков, оценивая их сквозь призму профессионального правосознания. В этом смысле она выступает питательной средой для формирования внутреннего убеждения правоприменителя. Другими словами, *внутреннее убеждение — это результат работы нравственно-правовой совести*, в чем и заключается ее ценность в правоприменительной деятельности.

2. Нравственно-правовая совесть осуществляет свою анализирующую, чувственно-оценивающую и императивно-контролирующую работу на основе и в форме основных элементов правосознания. В области правоприменения речь идет о профессиональном правосознании, как обусловленной спецификой социальной роли и видом юридической деятельности профессионально формируемой системе правовых идей, взглядов, чувств, ценностных ориентаций, определяющих образ жизни и мотивы поведения в служебной сфере представителей юридической профессии [7, с. 22]. Правосознание невозможно представить в «чистом» виде как только осознание права, вне связи с сознанием моральным, рассматривающим объекты познания и оценки сквозь призму добра и зла, хорошего и плохого, справедливого и несправедливого. Оно есть нравственно-правовой сплав идей, теорий, взглядов, чувств, настроений и переживаний в сфере юридического должностования. В связи с этим нравственно-правовая совесть правоприменителя выглядит как правосознание должностного лица, обращенное во внутренний мир его психики и на основе понимания чувства ответственности, самооценки, самоконтроля побуждающее его к нравственно безупречному и вместе с тем правомерному поведению. Это нравственно-ориентированная работа профессионально-индивидуального правосознания,

активизирующего такие интимно-личностные качества индивида, как понимание долга, ответственности, стыд, интуиция и т. д. Совестливое принятие правоприменительного решения по юридическому делу предстает как результат согласования и совмещения требований морали и права в служебной деятельности. Особо значима роль совести в ситуации вынесения решения с использованием правоприменительного усмотрения как предоставленного законом судье или иному должностному лицу полномочия относительно свободы выбора одного из нескольких закрепленных в правовой норме альтернативных, но в равной степени законных позиций по делу, основанных на его убеждении [8, с. 23; 9, с. 56]. В данном случае совесть правоприменителя на основе самооценки и самоконтроля собственных мыслей, чувств и актов юридической деятельности позволяет из нескольких вариантов возможного правомерного поведения выбрать наиболее оптимальный с точки зрения морали и права и оформить его в виде процессуального решения по делу.

3. Существенной особенностью проявления и реализации нравственно-правовой совести правоприменителя является ее внешне незаметный, «незримый» характер. Судьям, как и иным должностным лицам, недопустимо публично демонстрировать свое нравственное негодование или моральную пристрастность при рассмотрении обстоятельств юридического дела. Наоборот, Кодекс судейской этики рекомендует такие принципы служебного поведения, как беспристрастность, сдержанность, терпение, вежливость, уважительное отношение к участникам правоприменительного процесса. Внешне проявляемая эмоциональная сторона совести правоприменителя, свидетельствующая о его нравственном пристрастии, должна профессионально сдерживаться и подавляться. Это требование объясняется спецификой правоприменительной работы, связанной с властным регулированием общественных отношений на основе идеи справедливости. В то же время нравственно-правовая совесть представляет собой наиболее глубокий интимно-личностный элемент самосознания личности, воплощающийся во внутреннем убеждении должностного лица. Ее задача состоит в выборе между добром и злом в сознании индивида и оправдании его в глазах собственного «я». Поэтому совесть не имеет конкретных форм внешнего выражения, но нравственно окрашивает результаты правоприменительной деятельности.

4. Совесть вообще, и нравственно-правовая совесть в частности, представляет собой далеко *не всегда неотвратимую способность и возможность личности* к нравственной самооценке и самоконтролю. К сожалению, реальность современной рыночной жизни и общества массового потребления такова, что культ материального успеха провоцирует рост и развитие в общественном сознании настроений эгоизма, аморализма и вседозволенности. Такие тенденции общественной практики и ее осознания в сфере философии оправдываются становлением особого научного подхода, именуемого постмодернизмом. Его основная черта — обоснование иррациональности и относительности (релятивизма) в человеческих исканиях и представлениях об истине, справедливости, праве, морали [10, с. 52–82].

Разумеется, все это подрывает извечно хрупкие, меняющиеся во времени мнения людей о содержании и ценности понятия совести. Обращение

к классической нравственной философии и художественной литературе в современных условиях не всегда оказывает облагораживающее воспитательное воздействие на общественную жизнь. А между тем, еще Монтень со ссылкой на Эпикура писал, что «злодеям нигде нельзя укрыться, т. к. они не могут уйти от собственной совести» [11, с. 351]. Истинность этих слов, подкрепленная многими писателями и мыслителями, в современных условиях ставится под сомнение существованием профессиональной преступности, распространением коррупции, взяточничества, уклонением от уплаты налогов и т. д. Выходит, что нравственно-правовая совесть не всегда срабатывает, часто спит или является деформированной у значительной части общества.

Особо зримым и опасным это становится в деятельности органов власти, правосудия, образования и т. д. Т. Морщакова и М. Барщевский констатируют, что недоверие к судебной власти — это причина многих причин [12, с. 1]. Все это настоятельно требует от Правительства РФ и институтов гражданского общества проведения комплексных мер по поднятию престижа нравственного воспитания и образования, а также добросовестного отношения должностных лиц к своим обязанностям. Частично эту функцию призваны выполнять принятые основными правоохранительными ведомствами этические кодексы: «Кодекс судейской этики», «Кодекс этики прокурорского работника», «Кодекс профессиональной этики адвоката» и др. В названных документах речь идет не просто о совести, а о добросовестном исполнении работниками своих обязанностей, основанном на нормах морали и таких принципах, как законность, беспристрастность, гуманизм и т. д. Думается, что понятие «доброй совести» и добросовестности нуждается в этих документах в более конкретной этико-психологической расшифровке через термины «самооценка» и «самоконтроль». В целом же можно отметить, что назначение названных этических документов, очевидно, состоит не в том, чтобы «разбудить» или исправить нравственно-правовую совесть должностных лиц, а скорее в том, чтобы обеспечить контрольно-надзорным органам дополнительные критерии в познании и оценке морально-предосудительного, дополняющиеся на грани правонарушения поведения правоприменителей.

5. Ценность теории нравственно-правовой совести в значительной мере определяется системой выполняемых ею функций. При этом следует иметь в виду, что в сфере права и правоприменительной деятельности совесть остается исключительно глубоким личностным внутренним регулятором человеческих мыслей и поступков и, по общему правилу, не афиширует свое присутствие и внешнее проявление. Она действует совместно и через другие элементы индивидуально-психической структуры личности: убеждение, мировоззрение, правосознание, усвоенные принципы права, привычки, должностные обязанности и т. д. Совесть, подобно внутреннему мотору, заводит, организует и направляет работу всех звеньев психической структуры личности, оставаясь при этом часто незримой. Не случайно еще Гегель отмечал, что «совесть — это глубочайшее внутренне одиночество, пребывание с самими собой, в котором исчезает все внешнее и всякая ограниченность, полное уединение в себе самом». Вместе с тем он подчеркивал, что совестливое одиночество нравственно ориентировано. «Подлинная совесть есть умонастроение воли то, что в себе и для себя есть добро...» [13, с. 178]. Поэтому функции совести в правоприменении

менительной деятельности есть основные направления ее воздействия на процессы властной реализации права, проявляющиеся в поиске, обосновании и принятии нравственно-обоснованного решения по юридическому делу.

6. Представляется возможным выделить и обосновать следующие основные функции нравственно-правовой совести в правоприменительной деятельности: познавательная, оценочная, сигнально-ориентирующая и регулятивная, или регулятивно-мотивировочная.

Субъективная совесть правоприменителя является важнейшим средством, инструментом его **познавательной и оценочной** деятельности по материалам юридического дела. Будучи нравственным осознанием служебного долга и гражданской позиции, она «зовет и побуждает» должностное лицо к познанию истины, всех обстоятельств рассматриваемого дела, к выяснению имеющих значение нюансов морально-нравственной ситуации и принятию во внимание их значения при вынесении юридического решения по делу. Совесть позволяет обратиться к накопленному юридической практикой опыту нравственного правового регулирования, использовать теоретические разработки по согласованию моральных императивов и требований правовых норм в поисках справедливого решения.

В акте проявления нравственно-правовой совести должностного лица познание и оценка взаимосвязаны, ибо последовательная работа внутреннего самосознания и самоконтроля, как правило, заканчивается субъективным отнесением, идентификацией объекта познания с идеалами добра и зла, справедливого и несправедливого, гуманного и негуманного, милосердного и жесткого и т. д. Эти результирующие оценки выглядят как внешнее проявление внутренней активности совести, «муки и угрызения», поиски и надежды которой воплотились в нравственно-оценочные определения, которыми характеризуется юридическое решение по делу.

Велика и весьма значима **сигнально-ориентирующая** функция нравственно-правовой совести, проявляющаяся в способности самосознания личности улавливать, распознавать, идентифицировать и ориентироваться в своей практической деятельности на отдельные проявления сложных ситуаций в морально-правовом регулировании. Улавливать сигналы нравственного неблагополучия юридической деятельности и своевременно на них реагировать — главная задача этой функции совести. Именно поэтому принято говорить: совесть «зовет», «побуждает», «требует», «указывает», «предписывает» строить свое поведение в соответствии с теми ориентирами, которые предписывает нравственный закон.

Регулятивно-мотивировочная функция нравственно-правовой совести проявляется в ее практическом значении — служить нравственным средством обеспечения законности и справедливости правоприменительной деятельности. Совесть требует и гарантирует принятие нравственно безупречного и вместе с тем законного решения по делу. Она внутренне аргументирует убеждение и нравственно-правовую позицию должностного лица в процессе правоприменительной работы, обеспечивая высокий авторитет и престижный характер результатов правоприменения.

Таким образом, нравственно-правовая совесть правоприменителя — не абстрактное и трудноуловимое явление психики должностного лица, но

возможность посредством имманентно присущей ему способности на основе согласования требований норм морали и права принимать нравственно безупречные и законные решения посредством самооценки и самоконтроля своего собственного поведения. Это выработанная в процессе профессиональной юридической деятельности способность должностного лица осознавать, чувствовать и принимать нравственно-ответственные решения.

Список литературы:

1. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под ред. А.М. Рекунова и А.К. Орлова. — М.: Юридическая литература, 1981. — 536 с.
2. О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. // Российская газета. — 1992. — 29 июля.
3. Барбешкина, З.А. Совесть как этическая категория / З.А. Барбешкина. — М.: Высшая школа, 1986. — 101 с.
4. Ильин, И.А. Путь к очевидности / И.А. Ильин. — М.: Республика, 1993. — 430 с.
5. Титаренко, А.И. Сущность, структура и функции морали // Марксистская этика. — М.: Политиздат, 1976. — 336 с.
6. Фейербах, Л. История философии : соч. : в 3 т. / Л. Фейербах. — Т. 1. — М.: Мысль, 1974. — 544 с.
7. Вопленко, Н.Н. Правосознание и правовая культура / Н.Н. Вопленко. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2000. — 52 с.
8. Сенякин, И.Н. Судебное усмотрение в частном праве / И.Н. Сенякин, А.Б. Степин, В.Д. Подмосковный. — Саратов: Изд-во СГАП, 2005. — 240 с.
9. Фастов, А.Г. Законность и усмотрение в правоприменительной деятельности: вопросы теории / А.Г. Фастов, Д.В. Бойко. — Волгоград: ВА МВД России, 2012. — 172 с.
10. Сорокин, В.В. Юридическая глобалистика / В.В. Сорокин. — Барнаул: Типография ветеранов милиции, 2009. — 700 с.
11. Монтень, Ш. Опыты. Полное издание в одном томе / Ш. Монтень. — М.: АЛЬФА-КНИГА, 2009. — 1149 с.
12. Моршакова, Т. Сверим правописание / Т. Моршакова, М. Баршевский // Российская газета. — 2013. — 24 сент.
13. Гегель, Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель. — М.: Мысль, 1990. — 524 с.

References:

1. Kommentarij k Uголовno-processual'nomu kodeksu RSFSR / pod red. A.M. Rekunkova i A.K. Orlova. — M.: Juridicheskaja literatura, 1981. — 536 s.
2. O statuse sudej v Rossijskoj Federacii : zakon RF ot 26 ijunja 1992 g. // Rossijskaja gazeta. — 1992. — 29 ijulja.
3. Barbeshkina, Z.A. Sovest' kak jeticheskaja kategorija / Z.A. Barbeshkina. — M.: Vysshaja shkola, 1986. — 101 s.
4. Il'in, I.A. Put' k ochevidnosti / I.A. Il'in. — M.: Respublika, 1993. — 430 s.
5. Titarenko, A.I. Sushhnost', struktura i funkcii morali // Marksistskaja jetika. — M.: Politizdat, 1976. — 336 s.
6. Fejerbah, L. Istorija filosofii : soch. : v 3 t. / L. Fejerbah. — T. 1. — M.: Mysl', 1974. — 544 s.
7. Voplenko, N.N. Pravosoznanie i pravovaja kul'tura / N.N. Voplenko. — Volgograd: Izd-vo VolGU, 2000. — 52 s.
8. Senjakin, I.N. Sudebnoe usmotrenie v chastnom prave / I.N. Senjakin, A.B. Stepin, V.D. Podmoskovnyj. — Saratov: Izd-vo SGAP, 2005. — 240 s.
9. Fastov, A.G. Zakonnost' i usmotrenie v pravoprimenitel'noj dejatel'nosti: voprosy teorii / A.G. Fastov, D.V. Bojko. — Volgograd: VA MVD Rossii, 2012. — 172 s.

-
10. Sorokin, V.V. Juridicheskaja globalistika / V.V. Sorokin. — Barnaul: Tipografija veteranov milicii, 2009. — 700 s.
11. Monten', Sh. Opyty. Polnoe izdanie v odnom tome / Sh. Monten'. — M.: ALFA-KNIGA, 2009. — 1149 s.
12. Morshhakova, T. Sverim pravopisanie / T. Morshhakova, M. Barshhevskij // Rossijskaja gazeta. — 2013. — 24 sent.
13. Gegel', G.V.F. Filosofija prava / G.V.F. Gegel'. — M.: Mysl', 1990. — 524 s.

Б.А. Сафаров,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой прав человека
и сравнительного правоведения,
Юридический факультет Таджикского
национального университета

B.A. Safarov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Human Rights
and the Comparative Law of Law Faculty
Tajik national University
bakht-83@mail.ru

Формирование идей о правах человека в правовой истории Таджикистана (древний период)

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена необходимостью изучения истории права народов, в частности, отдельных исторических правовых памятников. Цель статьи — проанализировать процесс формирования и развития идей о правах человека в правовой истории таджиков. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (исторический, диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучных (сравнительный, историко-правовой анализ) методов. Автор делает выводы, что несмотря на относительно недавнюю историю официального признания прав человека как отдельного объекта правового знания, она достаточно богата, и роль правовой истории древних таджиков достаточно велика.*

***Ключевые слова:** история права, права человека, свобода, Авеста, Кир Великий, Декларация Великого Кира, свобода религии, свобода передвижения, признание права, империя.*

Formation of ideas about human rights in the legal history of Tajikistan (ancient period)

***Abstract:** the relevance of the article is to explore the history of the right of peoples, in particular the various historical monuments legal. The purpose of the article — to analyze the process of formation and development of ideas about human rights in the legal history of the Tajiks. Accomplish the task has been achieved with the help of general scientific (historical, dialectical, analysis, synthesis) and special methods (comparative, historical and legal analysis). The authors conclude that, despite the relatively recent history of formal recognition of human rights as a separate object of legal knowledge, its history is rich enough and the role of the legal history of the ancient Tajik sufficiently large.*

***Keywords:** history of law, human rights, freedom, Avesta, Cyrus the Great, the Declaration of Cyrus the Great, freedom of religion, freedom of movement, recognition of the right, the empire.*

Несомненно, что современная постановка вопроса о правах человека, при всей своей новизне и особенностях, обусловленных характером мировых цивилизаций, опирается на богатый предшествующий опыт человечества, прежде всего в области правовых форм организации общественной и государственной жизни, правового способа регуляции социальных отношений, как на Западе, так и на Востоке. Изучение данных явлений — одна из важнейших

сторон познания прав человека. Адекватное воссоздание данного процесса возможно только при комплексном изучении всех факторов развития общественной мысли.

Возникновение и развитие теории защиты прав человека имеет долгую и достаточно богатую историю. Можно сказать, что первые знания о правах человека и вообще о праве появились еще до нашей эры. Именно поэтому отмечается, что «права человека — явление социально-историческое» [1, с. 35].

Перечень прав и свобод человека и гражданина, сформированный в настоящее время и закрепленный в международно-правовых документах и конституциях государств, является плодом длительного исторического развития политико-правовой и философской мысли, на основе которой формировались определенные теории и стандарты прав человека, демократического и правового государства. Человечество на протяжении всей своей истории пытается найти пути и способы формирования взаимоотношений индивида и власти. С развитием общества и повышением правосознания более четко формировалась идея ограничения власти, выработки четких правил, в рамках которых строились бы взаимоотношения индивида и государства.

Приступая к изучению вопроса формирования идей прав человека, следует иметь в виду ряд особенностей. Во-первых, первоначально идеи прав человека формировались не как совокупность правовых норм, а как учения о справедливости, равенстве, мудрости, разуме и т. д. Во-вторых, на правовую систему в целом и на формирование идей прав человека в частности на территории исторического Таджикистана сильное влияние оказали религиозные учения, например, зороастризм и ислам. Как отмечает А.Г. Халиков, начиная с первого тысячелетия до нашей эры и до шестого века нашей эры таджики жили в правовой сфере зороастризма [2, с. 52]. **Правовые источники эпохи зороастризма**, такие как «Авеста», «Вендидад», «Динкард», «Суждение духа разума» и другие определяли права и свободы человека в те давние времена [2, с. 53].

Главным источником зороастризма является Авеста, которая содержит религиозные гимны, стихотворения, проповеди Заратуштры и легенды Ахура Мазды и Ахримана. До нас дошли лишь некоторые ее части: Гаты, Ясна, Яшты, Виспрад, Хорда Авеста и Видевдат [3, с. 40–42].

Авеста как древняя религиозная книга зороастрийцев, как источник поведения людей, очаг благомыслия, благословия и благодетельства для древних народов Средней Азии и Ирана, бесспорно, была единственным моральным правовым и религиозным кодексом. Авеста — это источник, определяющий поведение древних арийцев, наполненный моральными, правовыми и религиозными нормами [4, с. 56].

По Авесте, высшим законом, порядком, истиной, высшим благом считается Ахура Мазда — всемогущий единый Творец. Ахура Мазда наделил человека разумом и поручил ему скоординировать деятельность сотворенных им элементов. Человек в своей повседневной деятельности обязан не только регулировать и координировать деятельность материального мира, но и, не меняя естественного его развития, направлять движение в необходимое ему русло. Таким образом, человек в своей каждодневной практике, постоянно соприкасаясь с элементами и явлениями материального мира, не только приобретает благие качества и в результате — навыки, знания, опыт, но также своим разумом определяет путь их

развития. Иными словами, человек, используя свет разума, не нарушая баланса и естественного развития природы, не только постепенно меняет материальный мир, но, самое главное, меняет себя [5, с. 232].

Позже в зороастрийском учении создаются многие религиозно-правовые источники о естественных и социальных правах, среди которых выделяются право на жизнь, право на счастливую жизнь, право на труд, право на свободный брак, право на собственность, право на благоприятные условия жизни и т. д.

Как отмечает А.Г. Халиков, среди государственно-правовых норм Авесты есть правовые определения, которые устанавливают основные права и обязанности зороастрийцев. Согласно Авесте, полноправными считались приверженцы зороастрийской религии [4, с. 73]. При этом они должны были соответствовать следующим требованиям:

- быть по происхождению иранцами;
- быть свободными — азатами;
- принадлежать к определенному сословию;
- оплачивать налоги;
- выполнять повинности [4, с. 75; 8, с. 22].

Эти условия имели определенное влияние на положение личности, но они не являлись основными, и без них и с ними личность могла быть полноправным гражданином.

В Авесте мы встречаем нормы, определяющие свободу передвижения, а также неприкосновенность жилища. «Я разрешаю свободное передвижение и выбор места жительства всем тем, кто со своим домашними животными проживает на этой земле» [7, с. 72–76]. А.Г. Халиков, анализируя данные нормы Авесты, указывает, что такое провозглашение принципа свободы передвижения и принципа неприкосновенности жилища, вне всякого сомнения, говорит о рациональности зороастрийской правовой системы [4, с. 77].

Другим немаловажным моментом в правовой традиции зороастризма считается обеспечение прав поданных на обращения и должную защиту. Древние цари, по авестийским предписаниям, имели традиции общего приема народа, на котором слушали обращения, заявления, жалобы, иски и т. п., в результате чего осуществляли судебную власть. А верховным судьей, по зороастрийским учениям, являлся сам Ахура Мазда [6, с. 88]. А.Г. Халиков, ссылаясь на знаменитого визиря Сельджукидов — Низамалмулк, приводит следующий рассказ, который ярко иллюстрирует ситуацию с приемом поданных и принципы правосудия: «Передают, что был такой обычай у царей Аджама: в дни Мехргана и Навруза государь делал общий прием, никому не было запрещения. За несколько дней он приказывал всенародно провозглашать: “Приготовьтесь к такому-то дню”, чтобы каждый успел устроить свои дела. Когда приходил назначенный день, царский глашатай, вставая за воротами базара, кричал: “Если кто помешает в этот день нуждающемуся, царь не станет печься о крови того человека”. Затем царь брал заявления от людей, складывал их около себя, просматривая по одному...”» [8, с. 89].

Таким образом, царь, как верховный судья, призывал народ на прием для совершения правосудия. В этот день глашатаи царя призывали народ на открытое судебное разбирательство. Каждый имел право заявить о своих нарушенных

правах и требовать от царя справедливого вердикта. Нарушения судебного разбирательства и подачи жалобы карались смертной казнью.

Данные повествования свидетельствуют о том, что еще в древности в рамках действия правовой системы зороастризма были заложены основополагающие начала обеспечения равноправия людей, выступления гарантом главы государства в обеспечении прав и свобод, равноправия в судебных разбирательствах, гласности и др., которые закреплены и в современных международно-правовых актах.

В рамках правовой культуры и правовой системы зороастризма просуществовали и вели свою политическую деятельность и многие государства Древнего мира. Одним из таких государственных образований, можно сказать, империй древнего мира было Ахеманидское государство [8, с. 168], основателем которого был Кир Великий.

Гуманные и толерантные действия Кира Великого нашли свое отражение даже в священной книге христиан — Библии: «В первый год Кира, царя Персидского, во исполнения слова Господня из уст Иеремии, возбудил Господь дух Кира, царя Персидского; и он повелел объявить по всему царству своему, словесно и письменно: Так говорит Кир, царь Персидский: все царства земли дал мне Господь Бог Небесный; и Он повелел мне построить Ему дом в Иерусалиме, что в Иудее...» [9, с. 500].

В нашем случае интересным фактом является принятие Киrom декларации при вступлении в Вавилонию в 539 году до н. э. Ученые называют ее по-разному: «Декларация о свободе совести» [10], «Закон о всеобщей свободе и возможности возвращения переселенных народов на свои земли» [11], «Цилиндр Кира» [8, с. 126], «Хартия Кира о правах человека» [8, с. 126], «Декларация Кира Великого о правах человека» [12, с. 113], «Декларация Великого Кира» [13, с. 43; 5, с. 89] и т. д. Но главным остается тот факт, что данный правовой акт, принятый более 2500 лет назад, объявлял неприкосновенными основные права и свободы человека.

Таджикский ученый Э.С. Насурдинов, исследуя проблематику формирования правовой культуры Ахеманидов, в частности, пишет: «При Ахеманидах уже существовала самостоятельная правовая система и правовой порядок, основанные на “дата” (“Закон царя”), нашедшем свое оформление в Декларации Кира Великого о правах человека. Этот закон был введен не только для собственно персо-таджикского этноса, но и всей мировой империи, народы которой принадлежали к разным культурам, исповедовали различные верования» [12, с. 113].

Анализируя Декларацию Великого Кира, мы можем утверждать, что она представляет собой первый нормативный правовой акт, в котором закреплены основные права человека, такие как право на жизнь, право на жилище, право на свободное передвижение, право на свободу совести и т. п. Ф.Т. Тахиров отмечает: «Большой заслугой Кира является то, что он всегда, при любых условиях признавал свободу вероисповедания и свободу совести. При всей своей преданности отечественной религии — зороастризму и богу Ахурамазде никогда не допускал неуважения в отношении других религий. Краеугольным камнем этой концепции впервые выступили положения его Декларации» [10, с. 240].

По мнению Ф.Т. Тахирова, Кир предписал и применял названные нормы не только по отношению к своему народу, но и по отношению ко всем древним народам, которые были насильно переселены в отдельные местности и регионы. Именно поэтому Декларация Кира является источником международного права Древнего мира. Она пронизана принципами гуманизма и человечности. Это не случайное провозглашение политико-правовых идей, а творение ума, который предвидел судьбу будущего человеческого общечеловеческого, это, бесспорно, первооснова современной Всеобщей декларации прав человека, точнее — первоначальная стадия становления принципов прав человека [10, с. 241]. «Декларация Кира Великого о правах человека... относится к кругу величайших феноменов исторического, государственно-правового, культурного, нравственного порядка» [14, с. 103].

Современные исследователи отмечают, что огромным достижением для человечества стали следующие действия Кира Великого: освобождение рабов, провозглашение свободы религии и расового равенства. Эти и другие его постановления были записаны клинописью на цилиндре из обожженной глины. Известный сегодня как цилиндр Кира, этот древний документ считается первой в мире хартией о правах человека. Он переведен на все шесть официальных языков Организации Объединенных Наций, и его положения отражены в первых четырех статьях Всеобщей декларации прав человека [15].

Список литературы:

1. Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. — М.: ИНФРА·М, 2003. — 35 с.
2. Халиков, А.Г. Краткое изложение истории прав человека (на тадж. яз.) / А.Г. Халиков. — Душанбе: Маориф ва фарханг, 2007. — 52 с.
3. Диноршоев, М. Философия. Ч. 1. (на тадж. яз.). — Душанбе, 1997. — 40 с.
4. Халиков, А.Г. Правовая система зороастризма (древнее право) / А.Г. Халиков. — Душанбе: Маориф ва фарханг, 2005. — 488 с.
5. Диноршоев, А.М. Формирование идей прав человека в Таджикистане: История и современность / А.М. Диноршоев, Б.А. Сафаров. — Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. — 300 с.
6. Периханян, А.Г. Общество и право Ирана в Парфянский и Сасанидский периоды / А.Г. Периханян. — М.: Наука, 1983. — 383 с.
7. Авеста: избранные гимны / пер. И.М. Стеблин-Каменского. — Душанбе: Адиб, 1990. — 176 с.
8. Насурдинов, Э.С. История государства и права Таджикистана. Часть 1 / Э.С. Насурдинов, Д.С. Сафаров. — Душанбе: Матбааи ДМТ, 2013. — 168 с.
9. Библия. Книги Ветхого Завета: Книга Ездры. Гл. 1. — 500 с.
10. Тахиров, Ф.Т. Декларация Великого Кира как исторический источник о правах и свободах человека // Актуальные проблемы истории и теории государства и права в условиях государственной независимости Республики Таджикистан. — Душанбе: Дониш, 2009. — 236 с.
11. Израэль, Ж. Кир Великий / Ж. Израэль. — М.: Молодая гвардия, 2006. — 239 с.
12. Насурдинов, Э.С. Правовая культура / Э.С. Насурдинов. — М.: Норма, 2014. — 113 с.
13. Халиков, А.Г. История государства и права Таджикистана. Часть 1. Душанбе: Матбуот, 2002. — 43 с.
14. Насурдинов, Э.С. Декларация Кира Великого есть реакция на племенное правосознание // Известия Академии наук Республики Таджикистан. Отделение общественных наук. — 2010. — № 1.

15. URL: <http://www.humanrights.com/ru/what-are-human-rights/brief-history/cyrus-cylinder.html> (дата обращения: 20.07.2014).

References:

1. Prava cheloveka / pod red. E.A. Lukashevoj. — M.: INFRA-M, 2003. — 35 s.
2. Halikov, A.G. Kratkoe izlozhenie istorii prav cheloveka (na tadzh. jaz.) / A.G. Halikov. — Dushanbe: Maorif va farhang, 2007. — 52 s.
3. Dinorshoev, M. Filosofija. Ch. 1. (na tadzh. jaz). — Dushanbe, 1997. — 40 s.
4. Halikov, A.G. Pravovaja sistema zoroastrizma (drevnee pravo) / A.G. Halikov. — Dushanbe: Maorif va farhang, 2005. — 488 s.
5. Dinorshoev, A.M. Formirovanie idej prav cheloveka v TadzhiKistane: Istorija i sovremennost' / A.M. Dinorshoev, B.A. Safarov. — Volgograd: Izd-vo Volgogradskogo filiala FGBOU VPO RANHiGS, 2014. — 300 s.
6. Perihanjan, A.G. Obshhestvo i pravo Irana v Parfjanskij i Sasanidskij periody / A.G. Perihanjan. — M.: Nauka, 1983. — 383 s.
7. Avesta: izbrannye gimny / per. I.M. Steblin-Kamenskogo. — Dushanbe: Adib, 1990. — 176 s.
8. Nasurdinov, Je.S. Istorija gosudarstva i prava TadzhiKistana. Chast' 1 / Je.S. Nasurdinov, D.S. Safarov. — Dushanbe: Matbaai DMT, 2013. — 168 s.
9. Biblija. Knigi Vethogo Zaveta: Kniga Ezdry. Gl.1. — 500 s.
10. Tahirov, F.T. Deklaracija Velikogo Kira kak istoricheskij istochnik o pravah i svobodah cheloveka // Aktual'nye problemy istorii i teorii gosudarstva i prava v uslovijah gosudarstvennoj nezavisimosti Respubliki TadzhiKistan. — Dushanbe: «Donish», 2009. — 236 s.
11. Izrael', Zh. Kir Velikij / Zh. Izrael'. — M.: Molodaja gvardija, 2006. — 239 s.
12. Nasurdinov, Je.S. Pravovaja kul'tura / Je.S. Nasurdinov. — M.: Norma, 2014. — 113 s.
13. Halikov, A.G. Istorija gosudarstva i prava TadzhiKistana. Chast' 1. Dushanbe 2002. — 43 s.
14. Nasurdinov, Je.S. Deklaracija Kira Velikogo est' reakcija na plemennoe pravosoznanie // Izvestija Akademii nauk Respubliki TadzhiKistan. Otdelenie obshhestvennyh nauk. 2010. № 1.
15. URL: <http://www.humanrights.com/ru/what-are-human-rights/brief-history/cyrus-cylinder.html> (data obrashhenija: 20.07.2014).

Л.Ю. Таова,

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
организации правоохранительной
деятельности,*

*Северо-Кавказский институт
повышения квалификации (филиал)
Краснодарского университета МВД*

L.Yu. Taova,

*Candidate of Law,
senior lecturer
North Caucasus Institute for Advanced
Studies (branch) of the Krasnodar
University of the MOI of Russia*

le14993@rambler.ru

Роль общения в деятельности сотрудников подразделений охраны общественного порядка

Аннотация: особенности взаимоотношения сотрудников полиции с различными категориями граждан во многом определяют политические настроения в стране. Отношение населения к органам власти предопределяет эффективность выполнения поставленных перед полицией задач. В связи с этим сотрудникам полиции необходимо обладать соответствующими навыками и умениями для бесконфликтного общения с гражданами. Вместе с тем необходимо отметить, что при общении

с нарушителями общественного порядка, сотрудник полиции также испытывает эмоциональное напряжение. Данный факт может являться причиной его повышенной раздражительности и поводом для возникновения конфликта.

Существует множество психологических тактических приемов, которые могут быть использованы при взаимоотношениях сотрудника с гражданином. Данная статья раскрывает некоторые особенности указанных приемов.

Ключевые слова: общение, сотрудник полиции, конфликт, ситуация.

The concept of communication and its role in the staff departments of public order

Abstract: features relations officers with the citizens of different categories define the political mood in the country. How is the population to authorities, determines the efficiency of the police assigned to tasks.

However, it should be noted that when dealing with violators of public order, the police officer is also experiencing emotional stress. This fact is the cause of increased irritability and a reason for conflict. Due to this, the police must have the appropriate skills and abilities for conflict-free communication with the citizens. There are many psychological tactics that can be used in relations officer with the citizen. This article reveals some of the features of these devices.

Keywords: communication, a police officer, a conflict situation.

Взаимоотношения человека с элементами окружающего мира осуществляются на основе полноценного контакта в целях установления должного взаимопонимания. Указанные взаимоотношения можно назвать общением. Последнее включает в себя определенный обмен информацией между участниками контакта, что может быть названо коммуникативной стороной общения. Данный процесс реализуется взаимодействием посредством слов, действий и определенных поступков. Однако в качестве дополнительного элемента общения необходимо выделить момент восприятия общающимися друг друга.

Практически все профессии из ныне существующих предполагают общение с элементами окружающего мира. Профессия сотрудника органов внутренних дел предполагает взаимодействие с различными категориями граждан.

При выполнении своих служебных обязанностей сотрудник ОВД должен соблюдать нормы морали, исполнять правила служебного этикета, вежливо и участливо относиться к окружающим. Как правило, такое поведение оценивается окружающими положительно и предопределяет соответствующее ответное поведение.

Специфика профессии сотрудника ОВД предполагает конфликтный характер общения с гражданами. Данный факт не может не оказывать негативного влияния на всю его работу. В связи с этим сотруднику целесообразно выбирать оптимальный вариант поведения в неприятных и сложных ситуациях, а также находить подход к каждому гражданину, в зависимости от психофизического поведения последнего.

Как уже было отмечено, в своей деятельности сотрудник полиции руководствуется, помимо буквы закона, нормами права и морали. Однако тактика поведения зависит и от конкретного гражданина, с которым сотрудник вступает в связь.

Например, во взаимоотношениях с потерпевшим сотруднику полиции целесообразнее проявить участие, сострадание, готовность помочь, независимо от возможного итога. Так же и во взаимоотношениях с подозреваемым или

обвиняемым. Образ сотрудника в данном случае может быть нейтральным (безучастным), положительным и негативным. Однако в данном случае наиболее результативным будет положительное направление, т. к. в случае положительного и доброжелательного отношения к подозреваемому и обвиняемому возможно доверительное отношение со стороны последних, что может результативно сказаться на ходе расследования [1].

На формирование модели взаимоотношений «сотрудник—гражданин» оказывают влияние различные факторы:

— факторы, влияющие на объективную характеристику: то, что воспринимается внешне;

— факторы, влияющие на субъективную характеристику: то, посредством чего формируется отношение к партнеру в зависимости от различных обстоятельств.

При первоначальном контакте сотруднику ОВД рекомендуется устанавливать внешний, психологический контакт с гражданином, без применения физического контакта. Затем следует определять отношение собеседника по мере наблюдения [2].

В связи с этим, чтобы произвести достаточно положительное впечатление, сотруднику полиции необходимо избегать осуждения в отношении контактируемого лица.

Однако сотрудникам полиции нередко приходится сталкиваться со стереотипным мышлением людей. В сознании большей части населения работа сотрудника представляется некачественной и «грубой». В основном такие представления о профессии полицейского базируются на чужом, не всегда положительном опыте. Кроме того, к сожалению, довольно часто поведение сотрудника полиции не соответствует ни нормам морали, ни нормам закона, в связи с чем на примере таких полицейских судят о других.

Существует множество психологических тактических приемов, которые могут быть использованы при общении сотрудника с гражданином:

— произношение сотрудником полиции имени гражданина, к которому он обращается. Подсознательно произношение чужим человеком имени собеседника вызывает у последнего приятное чувство;

— выражение различного рода переживаний. Этот тактический прием называется в специальной литературе «зеркалом отношений». Чем доброжелательнее выражение лица, тем более располагает к себе человек окружающих;

— употребление тех или иных слов, носящих позитивную эмоциональную окраску. Обычно их называют комплиментами;

— терпеливое поведение сотрудника полиции при разговоре с гражданином. Сотрудник должен участливо выслушать все доводы и предположения гражданина, независимо от его социального статуса. Более того, безотказно будет действовать заинтересованность личной жизнью собеседника.

Таким образом, используя подобные и многие другие приемы, сотрудник полиции способен расположить к себе собеседника, добиться нужной ему позиции.

Вместе с тем следует рассмотреть тактику поведения и общения сотрудника полиции в конфликтных ситуациях. К сожалению, конфликты являются довольно частым явлением в современной жизни. Они возникают

повсеместно, просачиваются практически во все сферы жизнедеятельности человека. Конфликты всегда сопровождаются стрессами, переживаниями и негативно влияют на психику и здоровье человека [3].

Ввиду того, что деятельность полиции практически всегда связана с решением конфликтных ситуаций, изучение данного явления в деятельности сотрудником ОВД занимает особое место.

Конфликты возникают также и в процессе расследования уже совершенных общественно опасных деяний, т. к. интересы представителей органов внутренних дел и подозреваемых и обвиняемых не совпадают.

Для того чтобы действовать в рамках закона и при наличии противостояния с противоположной стороны, сотруднику полиции остается применять только методы принуждения. Данное обстоятельство не может не вызвать конфликт.

Кроме того, в качестве одной из причин возникновения конфликтных ситуаций можно назвать повышение недоверия населения к представителям ОВД, снижение авторитета полиции. Это происходит отчасти потому, что сотрудники выполняют некоторые функции по охране общественного порядка, которые не могут не вызвать противодействия со стороны населения. К таким функциям можно отнести, например, меры, применяемые к нарушителям правил парковки, проверку документов у уличных торговцев и другие.

Вместе с тем необходимо отметить, что при общении с нарушителями общественного порядка сотрудник полиции также испытывает эмоциональное напряжение. Данный факт может стать причиной повышенной раздражительности и поводом для возникновения конфликта.

При этом следует отметить, что конфликт должен быть управляем. Сотрудник полиции должен, и это в его силах, управлять конфликтным процессом и его итогом. В связи с этим полицейскому нужно знать определенные приемы для разрешения конфликтных ситуаций. Для этого, прежде всего, следует перевести ситуацию с эмоционального уровня на интеллектуальный, т. к. конфликтом движут эмоции. Далее следует представить свою позицию наиболее выгодной и выигрышной для собеседника. При этом необходимо предвидеть возможность физической агрессии со стороны собеседника. Наиболее успешным разрешением и нейтрализацией агрессивного состояния собеседника является предоставление возможности высказаться, при этом проявляя внимание и уважение.

Главной задачей сотрудника полиции при разрешении конфликтных ситуаций является умелое применение властных полномочий, основных правил этики, проявление высокой культуры, коммуникабельности, восприимчивости, наблюдательности и сдержанности. Кроме того, важно учитывать психологические особенности других людей.

Особенности взаимоотношений сотрудников полиции с различными категориями граждан во многом определяют политические настроения в стране. Отношение населения к органам власти предопределяет эффективность поставленных перед полицией задач. В связи с этим сотрудникам полиции необходимо обладать соответствующими навыками и умениями для бесконфликтного общения с гражданами.

Список литературы:

1. Таова, Л.Ю. Обеспечение контроля за оперативно-розыскной деятельностью — гарантия соблюдения прав и свобод человека и гражданина // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2013. — № 10, ч. 2. — С. 129–131.
2. Таова, Л.Ю. Охрана прав и свобод человека и гражданина в ходе производства предварительного расследования // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2012. — № 12, ч. 2. — С. 192–194.
3. Геляхова, Л.А. Устойчивость сотрудников ОВД к экстремальным ситуациям служебной деятельности // Теория и практика общественного развития. — 2014. — № 2. — С. 130–133.

References:

1. Taova, L.Ju. Obespechenie kontrolja za operativno-rozysknoj dejatel'nost'ju — garantija sobljudenija prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Aktual'nye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk. — 2013. — № 10, ch. 2. S. 129–131.
2. Taova, L.Ju. Ohrana prav i svobod cheloveka i grazhdanina v hode proizvodstva predvaritel'nogo rassledovanija // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. — 2012. — № 12, ch. 2. — S. 192–194.
3. Geljahova, L.A. Ustojchivost' sotrudnikov OVD k jekstremal'nym situacijam sluzhebnoj dejatel'nosti // Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija. 2014. — № 2. — S. 130–133.

А.В. Колесников,

кандидат юридических наук, доцент,
кафедра административного и
муниципального права,
Саратовская государственная
юридическая академия

A.V. Kolesnikov,

Candidate of Law,
Associate Professor,
Saratov State Law Academy
kaviras@yandex.ru

В.Н. Батова,

кандидат экономических наук, доцент,
кафедра прикладной экономики,
Пензенский государственный
технологический университет

V.N. Batova,

PhD in Economics,
Associate Professor,
Penza state technological University
batova.v.n@yandex.ru

А.Ю. Павлов,

кандидат экономических наук, доцент,
кафедра прикладной экономики,
Пензенский государственный
технологический университет

A.J. Pavlov,

PhD in Economics,
Associate Professor,
Penza state technological University
crsk@mail.ru

Институциональные экономико-юридические преобразования, обеспечивающие экономическую безопасность муниципальных образований

Аннотация: в статье рассмотрен процесс обеспечения экономической безопасности на уровне муниципальных образований в период институциональных преобразований, которые обусловили ряда проблем, возникающих при управлении экономическим потенциалом муниципального образования. Цель статьи — исследовать взаимосвязь экономической безопасности и действующего законо-

дательства. Авторы анализируют российское законодательство сквозь призму соответствия Европейской хартии местного самоуправления. Исследуются основные положения, определяющие эффективность экономической безопасности, основанной на выравнивании уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований разных территориальных уровней. Весь анализ основан на нормах Конституции РФ. Выявляются проблемы, влияющие на управление экономическим пространством муниципального образования. Делается вывод о том, что проблемы могут быть решены только при наличии достаточной финансовой и экономической основы у муниципального образования. Вторым выводом заключается в том, что существует необходимость институциональных преобразований, позволяющих выстроить приоритеты, в том числе и в управлении налоговыми отношениями, способствующих повышению эффективности защиты экономики муниципальных образований от негативных воздействий. Распределение налогов должно соответствовать принципам соразмерности и справедливости.

Ключевые слова: муниципальное образование, институциональные преобразования, экономическая безопасность муниципальных образований, управление экономическим пространством муниципального образования, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, Конституция РФ, налоговые доходы, социальное государство.

Institutional economic and legal reforms, provide economic security of municipalities

Abstract: in the article the process of economic security at the level of municipalities in the period of institutional reforms, which have caused a range of problems arising in the management of economic potential of the municipality. The purpose of the article — to investigate the relationship of economic security and applicable law. The authors analyze the Russian legislation through the prism of compatibility with the European Charter of Local Self-Government. They explore the basic provisions governing the effectiveness of economic security based on the alignment of the budgetary provision of municipal formations of different territorial levels. The entire analysis is based on the provisions of the Constitution of the Russian Federation. Identify problems affecting the management of the economic space of the municipality. It is concluded that the problems can be solved only with adequate financial and economic framework in the municipality. The second conclusion is that there is a need for institutional reforms to enable prioritize, including in the management of tax relations that promote the protection of the economy of municipalities from negative influences. Distribution of taxes should be consistent with the principles of proportionality and fairness.

Keywords: municipal, institutional change, and economic security of municipal formations, managing economic space of the municipality, leveling the budget supply, Constitution of the Russian Federation, tax revenues, social state.

Современный этап развития человеческой цивилизации характеризуется, с одной стороны, наращиванием интеграционных тенденций в мировом хозяйстве, углублением интернационализации производства и обмена, унификацией национальных, экономических и социальных стандартов, с другой — осложнением многоуровневых взаимосвязей между субъектами глобальной экономической системы и возникновением новых противоречий между ними. Это требует, прежде всего, качественного совершенствования и структурно-функциональной оптимизации действующей ныне системы институционального обеспечения глобального экономического развития, поскольку в последние годы все больше проявляется отставание регуляторных механизмов от динамики и масштабов глобальных трансформаций [1, с. 5] как экономической, так и правовой сферы, поскольку система развития экономики базируется, прежде всего, на праве. Отсюда — слияние права и экономики в одну сложную и взаимозависимую конструкцию.

В условиях участия России во Всемирной торговой организации появляется необходимость детального рассмотрения вопросов, связанных с ин-

ституционализацией процесса укрепления ее экономической безопасности. Установка на институциональную составляющую укрепления экономической безопасности России (далее — УЭБР) — это важнейший шаг к достижению нового качества развития мирохозяйственных связей в условиях ВТО. В связи с этим возникают вопросы соотношения рыночных и государственных начал в процессе УЭБР как факторов, влияющих на форму института содействия УЭБР в новых условиях ведения хозяйственной деятельности [2, с. 14].

Обеспечение экономической безопасности является одной из основных функций государства. Вместе с тем не все угрозы и другие негативные воздействия на экономику можно нейтрализовать силами федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации. Трансформация российской экономики обусловила необходимость создания системы местного самоуправления, способной защищать население от местных, локальных угроз экономической безопасности исходя и с учетом условий хозяйствования на конкретных территориях. Особую важность приобретают проблемы обеспечения экономической безопасности муниципальных образований. Их согласованность с интересами населения выделяет указанный элемент экономической безопасности страны в отдельное направление исследований [3, с. 4]. Таким образом, приоритет отдан наиболее проблемному и менее изученному вопросу — управлению обеспечением экономической безопасности муниципальных образований. Границы исследования в рамках указанного вопроса составляют институциональные преобразования, повлиявшие на состояние экономической безопасности муниципальных образований, произошедшие в Российской Федерации в последние годы [4, с. 386].

Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной на выполнение задач социального государства, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований. Такая проблема может быть решена только при наличии достаточной и самостоятельной экономической основы [5, с. 153].

Из конституционной природы Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (ст. 7, ч. 1; ст. 19, ч. 2; ст. 130, ч. 1 Конституции РФ), вытекает необходимость достижения баланса конституционных ценностей, получающих воплощение в гарантированности принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и выравнивании уровня их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, — с другой [6].

Выбор для изучения обозначенного аспекта обусловлен наличием ряда проблем, возникающих при управлении экономическим пространством

муниципального образования. Наиболее важными из них, с точки зрения авторов, являются следующие.

Во-первых, с 1 января 2009 г. введен в действие в полном объеме Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] (далее — Закон 2003 г.). Этим актом законодатель выделил принципиально новые типы статусов территорий в Российской Федерации и критерии их признания. Такие изменения предполагают возникновение противоречий, связанных с изменением системы, ее структуры и подходов управления экономикой территории, межуровневых управленческих отношений. Помимо введения семи новых типов муниципальных образований и выделения двухуровневой системы в местном самоуправлении произошли существенные изменения в объеме полномочий и источников их обеспечения. Это формирует вторую проблему, предопределяемую необходимостью институциональных переустройств для эффективного и безопасного функционирования экономики муниципального образования. Третья проблема во многом обусловлена вышеуказанными факторами. Институциональные реорганизации, устремленные, с одной стороны, на создание ресурсов для построения результативной защиты экономики муниципальных образований, и, с другой стороны, на обнаружение признаков потенциальных угроз для экономической безопасности, тесно связаны с возможностью органов местного самоуправления регулировать налоговые отношения и формировать налоговый потенциал. В наши дни вопрос обеспечения полномочий органов власти местного самоуправления, позволяющих им эффективно управлять обеспечением экономической безопасности муниципального образования, в полном объеме не решен. В-четвертых, наделение обширными полномочиями муниципальных образований требует от них выполнения ряда общественно значимых функций и затрат собственных ресурсов. Поэтому проблема обеспечения экономической безопасности муниципальных образований переходит в плоскость важных государственных задач, требующих решения на современном этапе.

Существует необходимость институциональных преобразований, позволяющих выстроить приоритеты, в том числе и в управлении налоговыми отношениями, способствующих повышению эффективности защиты экономики муниципальных образований от негативных воздействий.

Из проведенного анализа составляющих экономической основы местного самоуправления следует, что собственные доходы (за исключением трансфертов из других бюджетов) не позволяют обеспечить полномочия местных органов власти. Установлено, что такая ситуация является типичной для мирового сообщества, однако механизмы, решающие проблему финансовой обеспеченности местных бюджетов, отличаются. Существует также устойчивая тенденция сокращения финансовых доходов муниципального образования путем преобразования институтов верхнего уровня иерархической институциональной структуры.

В настоящее время в системе местного самоуправления внедряется институт выравнивания бюджетной обеспеченности. Общие принципы этого института закреплены федеральным законодательством, но порядок расчета дотаций, их распределения и ряд других вопросов устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации, что и определяет существенную зависимость

экономической самостоятельности и безопасности муниципальных образований от экономического состояния региона. Соответственно сегодня самая плачевная финансовая ситуация, с точки зрения экономической безопасности, складывается в дотационных и не попадающих в сферу внимания и интересов федеральной власти регионах. Выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и, в конечном счете, социально-экономического развития муниципальных образований — одно из направлений общей государственной политики, направленной на реализацию конституционного *принципа социального государства* (ст. 7 Конституции РФ). Этот принцип соответствует также требованиям ратифицированной Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления [8], устанавливающей, что защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов (п. 5 ст. 9 Хартии). Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности происходит с учетом принципа *единого подхода ко всем муниципальным образованиям*, расположенным на соответствующих территориях, исходя из численности конечных потребителей бюджетных услуг, наличия бюджетных учреждений и иных организаций, оказывающих бюджетные услуги в соответствии с законодательством Российской Федерации. Исключения составляют муниципальные образования со специальным административным режимом.

Усвоение норм законодательства, связанных с налогами, бюджетом и другими финансами — процесс всегда очень тяжелый и требующий специальных, нередко практических знаний не только финансового законодательства, но и принципов, на которых базируется макро- и микроэкономика. Поэтому изучение финансовых норм необходимо не только в контексте возможной экономической выгоды (эта проблема, конечно же, существует), а сквозь призму правовой политики, чтобы ответить на вопрос: как некоторые современные положения вписываются в конституционную концепцию местного самоуправления?

В целом Закон 2003 г. скрупулезно подошел к правовому регулированию экономических основ местного самоуправления. Однако сам механизм предусматривает возможность экономического воздействия на муниципалитеты со стороны государства, что, в условиях организационной обособленности муниципальных образований в системе управления, снижает степень самостоятельности муниципальных образований и повышает коэффициент императивного руководящего воздействия на них по любым вопросам со стороны органов государственной власти различных уровней.

Негативно на экономической безопасности муниципалитетов сказывается, главным образом, низкая доля собственных налоговых доходов. Конечно, требование Европейской хартии местного самоуправления (п. 3 ст. 9) о наличии собственных налогов соблюдено, но как? Государство установило, что доходную базу местных бюджетов образуют всего два местных налога, составляющих 8–10 % доходной части местного бюджета. Остальные налоговые поступления образуются за счет отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации. Это дает государству возможность нивелировать ситуацию в муниципальных образованиях, увеличивая либо уменьшая процентные

ставки отчислений. С одной стороны, это выгодно «отстающим» в финансовом отношении муниципалитетам, поскольку государство либо муниципальный район будет выступать в качестве донора. С другой стороны, такая ситуация приводит к снижению стимулов для развития *собственной* доходной части более сильных муниципальных образований, т. к. это может привести к снижению отчислений от государственных налогов либо к необходимости делать отчисления (в виде субвенций) из местного бюджета в региональный или районный фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Считаем, что политика государства, устремленная (за счет уменьшения числа местных налогов) на увеличение доходной части местного бюджета муниципального образования за счет собственной хозяйственной деятельности очень перспективна. Тем не менее на данном этапе это больше похоже на установление экономической зависимости муниципалитетов от государства, что в конечном итоге приведет от экономической зависимости к зависимости организационной и политической. Другими словами, такой подход считается несправедливым на уровне муниципалитетов, т. к. отсутствует соразмерность [9, с. 144–145]. Справедливость же как основополагающая идея находит свое закрепление в преамбуле Конституции РФ и корреспондирующих ей положениях Всеобщей декларации прав человека (преамбула, ст. 10). Справедливость — высшая, основная норма, предопределяющая содержание всего действующего права. Она не обязательно фиксируется в писаном законе, а представляет собой чисто логическое предположение [10, с. 154]. Соразмерность как общеправовая предпосылка справедливости подразумевает такое соотношение конкурирующих ценностей, которое при разумном их сочетании обеспечивает достижение сбалансированных результатов — общественно значимых целей правового регулирования [11, с. 51]. Следовательно, соразмерный (по европейским стандартам — пропорциональный) подход должен основываться на справедливом распределении налогов. Именно на этом принципе должна проходить институционализация экономической безопасности и независимости муниципальных образований.

Список литературы:

1. Абалкин, Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. — 1994. — № 12. — С. 4–13.
2. Васильев, В.П. Институциональное обеспечение экономической безопасности государства : автореф. дис. ... канд. эконом. наук / В.П. Васильев. — СПб., 2005. — 28 с.
3. Кружкова, О.В. Институциональные преобразования в области экономической безопасности муниципальных образований : автореф. дис. ... канд. эконом. наук. — СПб., 2008. — 20 с.
4. Батова, В.Н. Институциональные преобразования в контексте обеспечения экономической безопасности муниципальных образований / В.Н. Батова, М.Н. Малахова, А.В. Колесников; XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего. — 2014. — № 4. — С. 385–390.
5. Колесников, А.В. Институционализация выравнивания уровня бюджетной обеспеченности в муниципальных образованиях // Институционализация социально-экономического развития региона : сборник по материалам Всероссийской науч.-практ. конференции, 10–11 ноября 2006 г., г. Набережные Челны / ред.-сост. Э.Ф. Назмиев. — Казань: Казанский гос. университет им. Ульянова-Ленина, 2006. — С. 153–156.
6. По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской

области» в связи с запросом Челябинского областного суда : постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 46, ч. 2, ст. 4509.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. — 2003. — 8 окт.

8. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 36, ст. 4466.

9. Колесников, А.В. Институт выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований как элемент механизма государственной политики укрепления вертикали власти // Проблемы устойчивого развития городов : сб. статей участников IV Международной науч.-практ. конференции. Т. 1 / отв. ред. К.В. Кричанский. — Миасс: Геотур. — 2007. — С. 144–145.

10. Белых, В.С. Сущность права: в поисках новых теорий или «консерватизм» старого мышления? // Российский юридический журнал. — 1993. — № 2. — С. 52–56.

11. Максимов, И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / И.В. Максимов; под общ. ред. Н.М. Конины. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2003. — 204 с.

References:

1. Abalkin, L.I. Jekonomicheskaja bezopasnost' Rossii: ugrozy i ih otrazhenie // Voprosy jekonomiki, 1994 № 12. S. 4–13.

2. Vasil'ev, V.P. Institucional'noe obespechenie jekonomicheskoy bezopasnosti gosudarstva: avtoref. dis. ... kand. jekon. nauk. — SPb, 2005. — 28 s.

3. Kruzhkova, O.V. Institucional'nye preobrazovanija v oblasti jekonomicheskoy bezopasnosti municipal'nyh obrazovanij : avtoref. dis. ... kand. jekon. nauk. — SPb, 2008. — 20 s.

4. Batova, V.N. Institucional'nye preobrazovanija v kontekste obespechenija jekonomicheskoy bezopasnosti municipal'nyh obrazovanij / V.N. Batova, M.N. Malahova, A.V. Kolesnikov; «XXI vek: itogi proshlogo i problemy nastojashhego plus» : periodicheskoe nauchnoe izdanie. — Penza : Izd-vo Penz. gos. tehnol. un-ta, 2014. — № 04 (20). — S. 385–390.

5. Kolesnikov, A.V. Institucionalizacija vyravnivaniya urovnja bjudzhetnoj obespechennosti v municipal'nyh obrazovanijah // Sbornik po materialam Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Institucionalizacija social'no-jekonomicheskogo razvitija regiona» 10-11 nojabrja 2006 g. Filial Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta v g. Naberezhnye Chelny / redaktor-sostavitel' Je.F. Nazmiev. — Kazan': Kazanskij gosudarstvennyj universitet im. Ul'janova-Lenina, 2006. — S. 153–156.

6. Po delu o proverke konstitucionnosti polozenij punkta 2 stat'i 81 Zakona Cheljabinskoj oblasti «O bjudzhetnom ustrojstve i bjudzhetnom processe v Cheljabinskoj oblasti» v svjazi s zaprosom Cheljabinskogo oblastnogo suda : postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 11 nojabrja 2003 g. № 16-P // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2003. — № 46 (ch. 2). — St. 4509.

7. Ob obshhijh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 6 oktjabrja 2003 g. № 131-F3 // Rossijskaja gazeta. — 2003. — 8 okt.

8. Evropejskaya hartiya mestnogo samoupravleniya (soversheno v Strasburge 15 oktjabrja 1985 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1998. — № 36. — St. 4466.

9. Kolesnikov, A.V. Institut vyravnivaniya bjudzhetnoj obespechennosti municipal'nyh obrazovanij kak jelement mehanizma gosudarstvennoj politiki ukreplenija vertikal'noj vlasti // Problemy ustojchivogo razvitija gorodov : sbornik statej uchastnikov IV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Т. 1 / отв. ред. К.В. Кричанский. — Миасс: Геотур. — 2007. — С. 144–145.

10. Belyh V.S. Sushhnost' prava: v poiskah novyh teorij ili «konservativizm» starogo myshlenija? // Rossijskij juridicheskij zhurnal. — 1993. — № 2. — S. 52–56.

11. Maksimov, I.V. Administrativnye nakazanija: ponjatie, pravovoe sodержanie i ih sistema / pod obshh. ред. N.M. Konina, — Saratov: Izd-vo Saratovskogo un-ta, 2003. — 204 s.

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – ЮГОРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

С.В. Розенко,
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра уголовного права и уголовного
процесса,
Югорский государственный
университет

S.V. Rozenko,
Candidate of Law, Associate Professor,
Department of Criminal Law and Criminal
Procedure,
Ugra State University
rozenko_sv@mail.ru

О правовом режиме религиозной свободы в Российской Федерации

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью роли права на свободу совести и свободу вероисповедания в Российской Федерации, что предопределено особым положением религии в российском обществе. Цель статьи — проанализировать правовой режим религиозной свободы, задача которого — комплексное регулирование правоотношений в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правового положения религиозных объединений. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частно-научных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Автор делает выводы, что правовой режим религиозной свободы в Российской Федерации следует определить как комплексный, обладающий сложной структурой, базирующийся на положениях Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, и включающий в себя правовые стимулы (дозволения, рекомендации, льготы и поощрения) и ограничения (обязанности, запреты, приостановления и наказания). Предлагается объединяющее понятие религиозной свободы, которое включает в себя: свободу совести и свободу вероисповеданий, свободу мысли и реализацию религиозных убеждений сообщества верующих, т. к. реализует «право на религию» обширного списка субъектов. Специфика правового регулирования в сфере реализации указанных прав и свобод отличается сложностью, качественным своеобразием и тесной взаимосвязью с моралью. Особенности указанного правового режима: он устанавливается российским законодательством (федеральным и региональным), основанным на положениях Конституции РФ и международных нормативных правовых актов; имеет своей целью осуществление специфического правового регулирования, выделяя во временных и пространственных границах объекты права и открытый перечень субъектов; характеризуется особым порядком правового регулирования, включающим определенную совокупность юридических средств и отличающимся их предметным сочетанием; в зависимости от вида религиозного объединения, установлен различный объем прав для реализации распространения вероучения.*

***Ключевые слова:** правовой режим, религиозная свобода, свобода совести, свобода вероисповедания*

47

About a legal regime of religious freedom in the Russian Federation

***Abstract:** the relevance of the article due to the importance of the right to freedom of conscience and to religion in the Russian Federation, which is predetermined by special position of religion in Russian society.*

The goal of this article is to analyze the legal regime of freedom of faith, the aim of which is comprehensive regulation of legal relations in the field of human and civil rights to freedom of conscience and to religion and the legal status of religious associations. Implementation of the tasks was achieved by using scientific (dialectical, analysis, synthesis) and private research methods (formal legal, comparative legal). The author concludes that the legal regime of religious freedom in the Russian Federation should be

defined as a complex with a complex structure, based on the provisions of the Constitution of the Russian Federation, federal and regional legislation, and includes legal incentives (permission, recommendation, benefits and incentives) and limitations (duties, restrictions, suspense and punishment). A unifying concept of "freedom of faith", which includes freedom of conscience and freedom of faith, freedom of thought and the implementation of religious belief by communities of believers, because it implements the "right to religion" has an extensive list of entities: individuals, religious groups and associations is offered. Specificity of legal regulation in the sphere of realization of above mentioned rights and freedoms is characterized by complex, qualitative peculiarity and close relationship with morality. The features of the specified legal regime are the following: it is set by the Russian legislation (federal and regional), based on the provisions of the Russian Constitution and international legal acts; it is aimed at the implementation of specific legal regulation, highlighting the objects of the right and the open list of subjects in the temporal and spatial boundaries; it is characterized by special order of legal regulation, including a specific set of legal tools and distinct by their subject combination; It is depended on the form of religious association, has a different scope of rights to implement of distribution of religious beliefs.

Keywords: *pravovoi mode, religious freedom, freedom of conscience, freedom of religion*

Актуальность правового режима религиозной свободы в Российской Федерации предопределяется значимостью религии в жизнедеятельности современного российского общества и государства, что находит подтверждение в ст. 28 Конституции РФ. В ней «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними». По нашему мнению, следует предложить объединяющее понятие «религиозной свободы», включающее в себя, помимо указанных свобод и прав, свободу мысли и реализации религиозных убеждений сообществами верующих, т. к. особенностью свободы совести и свободы вероисповедания является обширный список субъектов: отдельные физические лица; религиозные группы и объединения, значимость и специфика правового регулирования которых в данной сфере сложна и многообразна.

Основные положения правового режима религиозной свободы в формально-законодательных формах закрепляет Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» (с изм. и доп.) [1], который является комплексным. В нем закреплены: правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений; права и условия деятельности религиозных объединений и иных субъектов; взаимодействие между государством и религиозными объединениями; положения о религиозном образовании; надзор, контроль и ответственность в области свободы совести, свободы вероисповедания и религиозных объединений.

Впервые в отечественном законодательстве, регулирующем указанную область общественных отношений, сочетаются: дозволение, позитивное обязывание (с первенством этих способов) и запрет. По ряду аспектов отсутствует детальное правовое регламентирование религиозных отношений, но это связано с признанием государством первичного приоритета норм морали, а не права, в ряде случаев также надо учитывать, что религиозная свобода

почти не поддается детальной правовой регламентации. Следует принимать во внимание и проблему неполного соответствия юридических дефиниций постоянно изменяющейся правовой реальности.

В пункте 1 ст. 2 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» определено многообразие источников законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях: соответствующие нормы Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, данного Федерального закона 1997 г., принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов России, а также нормативных правовых актов российских субъектов. Бланкетные диспозиции статей указанного Закона тесно взаимосвязаны с конституционным, административным, гражданским, налоговым, финансовым, земельным, лесным, уголовным и уголовно-исполнительным законодательством России, что предопределяет комплексность и системность рассматриваемого правового режима. В Российской Федерации гарантируются свобода совести и свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими гражданами любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (п. 1 ст. 3 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях»). Права человека и гражданина на указанные свободы могут быть ограничены только в определенной форме — федеральным законом и только в той мере, насколько это необходимо в установленных целях: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечение обороны страны и безопасности государства. В данном случае ограничение вызвано необходимостью сохранения одного блага по отношению к другому, более ценному и важному, что, в свою очередь, не означает ничтожности первого.

Сложность правового регулирования данных отношений связана с тем, что религиозные отношения не в полном объеме подпадают под его воздействие. Особенностью правового режима религиозной свободы является то, что существенное значение имеет регулятивное воздействие морали, базирующейся на принципах религиозных вероучений, при обязательном условии приоритета правовых предписаний. В настоящее время в перечне прав и свобод (гл. 2 Конституции РФ) закреплён приоритет режима религиозной свободы, что является отличительной особенностью данного периода истории существования российской государственности. В свою очередь, появление значительного количества новых религиозных формирований требует совершенствования правовой регламентации отдельных положений о свободе совести, свободе вероисповедания, религиозных объединениях, ответственности за правонарушения в данной области, а также и пресечения злоупотребления данными правами. Поэтому правовой режим религиозной свободы, базирующийся на конституционных положениях, должен характеризоваться высоким качеством используемой юридической техники (что имеется, к сожалению, не всегда) и осторожно-точной «деликатностью» юридического вмешательства.

А.В. Малько определяет правовой режим как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических

средств, создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения субъектов права [2, с. 8]. Несомненно, сфера права на свободу совести и свободу вероисповедания обладает специальным правовым режимом, что находит подтверждение: 1) он устанавливается российским законодательством (федеральным и региональным), основанным на положениях Конституции РФ и международных нормативных правовых актов в данной области общественных отношений, и обеспечивается государством; 2) имеет своей целью осуществление специфического правового регулирования, выделяя во временных и пространственных границах объекты права и открытый перечень субъектов; 3) является особым порядком правового регулирования, включающим определенную совокупность юридических средств и отличающимся их предметным сочетанием; 4) создает определенную степень благоприятности или ее отсутствие в целях удовлетворения интересов субъектов правоотношений; 5) учреждается в зависимости от вида религиозного объединения различный объем прав для распространения вероучения. Данный правовой режим является производным от государственного и политического режимов (основные признаки, состояние, общие свойства, параметры правового режима). В гл. 2 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» определены положения об основных субъектах реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания — религиозных объединениях. Формами данных объединений, закрепленных исчерпывающим образом, могут быть только религиозная группа и религиозная организация, обладающие различным объемом правосубъектности. Пределы реализации религиозной свободы в Российской Федерации зависят от правового статуса субъекта. В частности, иностранные граждане и лица без гражданства, которые законно находятся на государственной российской территории, пользуются правом на свободу совести и свободу вероисповедания в полной мере, как и граждане России, и несут ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях в соответствии с федеральным законодательством. Религиозные группы могут совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей, но в целом они не обладают правами религиозных организаций. В случае принятия судом по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», решения о ликвидации общественного или религиозного объединения их региональные и другие структурные подразделения также подлежат ликвидации.

В целом следует признать, что правовой режим религиозной свободы в Российской Федерации является комплексным и системным, базирующимся на положениях Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, и включающим в себя такие правовые стимулы, как дозволения, рекомендации, льготы и поощрения, а также ограничения: обязанности, запреты, приостановления и наказания. В зависимости от характера данный правовой режим является материальным и процедурным.

Список литературы:

1. О свободе совести и религиозных объединениях : федеральный закон РФ от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (с изм. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 39, ст. 4465; 2013. — № 27, ст. 3472, 3477.

2. Малько, А.В. Основы теории правовых режимов // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты / под ред. А.В. Малько и И.С. Бразиловой. — М.: Юрлитинформ, 2012. — 416 с.

References:

1. O svobode sovesti i religioznyh obedinenijah : federal'nyj zakon RF ot 26 sentjabrja 1997 g. № 125-FZ (s izm. ot 2 ijulja 2013 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1997. — № 39. — St. 4465; 2013. — № 27. — St. 3472, 3477.

2. Mal'ko, A.V. Osnovy teorii pravovyh rezhimov // Pravovye rezhimy: obshheteoreticheskiy i otraslevye aspekty / pod red. A.V. Mal'ko i I.S. Brazilovoj. — M.: Jurlitininform, 2012. — 416 s.

О.В. Власова,
доктор юридических наук, профессор,
Югорский государственный
университет

O.V. Vlasova,
doctor of jurisprudence, professor,
professor,
Ugra state university
oksanavlasova66home@yandex.ru

Роль юридической ответственности в защите достоинства личности

Аннотация: в статье исследуются некоторые особенности юридической ответственности в сфере защиты достоинства личности. Отмечается, что современное общество и государство, с одной стороны, располагает развитыми юридическими приемами и способами обеспечения эффективной правовой защиты личности, ее достоинства и чести. С другой стороны, пути и формы умаления человеческого достоинства очень многообразны. Автором анализируются одни из самых распространенных и часто встречающихся способов посягательства на достоинство и доброе имя личности человека — клевета и оскорбление. В статье дается обзор конституционных, гражданско-правовых норм, направленных на защиту и охрану достоинства, рассматривается специфика юридической ответственности за клевету и оскорбление. Конкретизируется понятие «диффамация». Автор раскрывает значение понятия «диффамация» с позиции широкого ее понимания, т. е. речь идет не только о распространении недостоверной, позорящей информации о человеке и возложении за это правонарушения гражданской или уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством. В работе исследуется специфика «достоверной» диффамации, под которой понимается распространение фактических порочащих сведений личного характера (какое-либо заболевание, привычки, увлечения, пристрастия и т. п.). Обнародование подобной информации может дискредитировать человека, сформировать в обществе мнение о его неполноценности и существенно повлиять на качество жизни. Автор выражает собственную позицию по этому вопросу, обращает пристальное внимание на его дискуссионность. Сегодня «достоверная» диффамация существует только условно. Юридическая ответственность за такой деликт законодателем не предусмотрена. Следовательно, распространение правдивых порочащих сведений не является правонарушением и не влечет за собой применение юридической ответственности. Однако отсутствие нормативно закрепленного определения понятия «диффамация» не может служить основанием для отрицания в юридической науке такой категории

Ключевые слова: достоинство личности, диффамация, клевета, оскорбление, умаление достоинства человека, юридическая ответственность, право на судебную защиту чести и достоинства.

Role of legal responsibility in protection of dignity of the personality

Abstract: we study some features of legal liability in the field of protection of human dignity. It is noted that modern society and the state, on the one hand, a well-developed legal methods and ways to ensure effective legal protection of personality, its dignity and honor. On the other hand, forms and ways of diminishing human dignity is very diverse. The author analyzes some of the most popular and common ways to abuse the dignity and good name of a person's identity — slander and insult. The article provides an overview of the constitutional, civil law aimed at protecting and safeguarding the dignity, is also considered the specifics of legal liability for libel and insult. Attention is given to the right of every aspect of defamation on the protection of honor, dignity and good name. Narrow concept of “defamation”. The author reveals the meaning of “defamation” from the perspective of its broad sense. We are talking not only about disseminating false defamatory information about a person and the laying of the offense civil or criminal liability in accordance with applicable law. We investigate the specificity of “authentic” defamation, which means the actual distribution of the damaging information of a personal nature. This can be any disease, habits, hobbies, passions, etc., and often the publication of such information may compromise a person in the eyes of others in the community to form an opinion about the inferiority of people and significantly affect the quality of life of the individual. The author expresses his own position on the issue, paying close attention to its controversial nature. Today the “authentic” defamation exists only conditionally. Legal liability for such tort legislator is not available. Therefore, the dissemination of accurate defamation is not an offense, and shall not entail the application of legal liability. However, the lack of regulatory fixed definition of “defamation”, can not serve as grounds for denial of legal science in this category.

Keywords: human dignity, defamation, slander, hurt, denial of human dignity, legal liability, right to judicial protection of honor and dignity.

Достоинство относится к естественным правам и свободам, которые наряду с правом на жизнь и неприкосновенность личности составляют основу ее правового статуса. В науке преобладает точка зрения, согласно которой качеством или существенной внутренней определенностью основного права является возможность обладания человеком жизненно важным для него благом [1, с. 77–84].

Обладание достоинством выступает как субъективное право, потому что принадлежит субъекту как его носителю и открывает перед ним определенную правовую возможность, использование которой зависит лично от него. Однако субъективное право обладать достоинством предполагает не только гарантию государства обеспечивать это право, но и обязанность других лиц не предпринимать никаких действий для умаления достоинства данного человека. Каждый имеет право на защиту своей чести и доброго имени (ст. 23 Конституции РФ).

Место и роль юридической ответственности в сфере защиты достоинства личности переоценить трудно. В соответствии с Конституцией РФ достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления (ст. 21). Никакие события в государстве, никакие обстоятельства, даже чрезвычайные, не могут служить оправданием унижения человеческого достоинства. На ст. 21 Основного Закона не распространяются ограничения конституционных прав и свобод, предусмотренные ч. 3 ст. 55, ибо ни чрезвычайное, ни военное положение не оправдывают унижение человеческого достоинства.

Право на непосредственную судебную защиту чести и достоинства как важнейших ценностей реализуется двумя способами: посредством предъявления иска в гражданском судопроизводстве (ст. 152 ГК РФ), путем привлечения к уголовной ответственности за клевету (ст. 129 УК РФ) и за оскорбление (ст. 130

УК РФ). В этих случаях честь и достоинство, деловая репутация и доброе имя служат непосредственными объектами посягательств. В частности, уголовная ответственность за посягательство на эти блага регламентируется в гл. 17 Уголовного кодекса РФ. Умышленное опорочение, унижение чести и достоинства другого человека при наличии предусмотренных в ст. 129 и 130 УК РФ признаков является преступлением и квалифицируется как клевета или оскорбление.

В соответствии со ст. 298 УК РФ законодатель предусматривает ответственность за клевету в отношении отдельных категорий граждан: судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава. Объектом преступления в этом случае наряду с честью и достоинством потерпевших является авторитет суда, органов прокуратуры и предварительного расследования.

Клевета — это распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию. Оскорбление — это унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме. Существуют такие понятия, как устное и письменное оскорбление, а также оскорбление действием (плевок, пощечина, оскорбительное телодвижение и т. д.).

Потерпевшими от клеветы могут быть как лица, обладающие способностью осознавать собственное достоинство, так и лица, по тем или иным причинам (слабоумие, душевная болезнь) утратившие такую способность ко времени распространения о них заведомо ложных порочащих сведений, а также умершие. В защиту их чести и достоинства в таких случаях выступают законные представители или родственники.

В отличие от клеветнических сведений, которые обязательно должны распространяться среди третьих лиц, в чьих глазах умаляются честь и достоинство потерпевшего, о чем последний может и не знать, оскорбление всегда адресуется самому потерпевшему или наносится в расчете на непременно передачу ему. Именно поэтому лица, не способные осознать оскорбительного обхождения с ними из-за малого возраста, душевной болезни или слабоумия, не могут выступать в качестве потерпевших от этого преступления.

В последние годы обращения граждан в суды с требованиями о взыскании компенсации морального вреда по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации приняли распространенный характер, число таких дел ежегодно возрастает [2, с. 3]. Однако в связи с небольшим периодом действия института компенсации морального вреда, отсутствием единых подходов к определению размеров такой компенсации, наличием проблем судебно-лингвистической экспертизы по делам о защите чести и достоинства рассмотрение подобных дел представляет значительную сложность.

Дела данной категории связаны в основном с распространением недостоверных порочащих сведений в средствах массовой информации. Имеется в виду недостоверная диффамация.

Понятие «диффамация» используется в праве, когда речь идет о гражданской или уголовной ответственности за распространение не соответствующих действительности порочащих сведений (ст. 152 ГК РФ) или за клевету (ст. 129 УК РФ). Под диффамацией понимается обнародование (произнесение слов

или публикация) порочащих кого-либо сведений. Понятием «диффамация» в зарубежном законодательстве и в некоторых исследованиях отечественных ученых [2, с. 17] охватывается распространение не только недостоверных, но и фактических порочащих сведений, т. е. диффамация понимается в широком смысле этого слова. Мы также придерживаемся данной точки зрения, ибо распространение достоверных сведений личного характера (заболевания, пристрастия, увлечения и т. д.) может дискредитировать человека в глазах других и формировать в обществе мнение о неполноценности таких людей.

Отметим, что достоверная диффамация существует пока только условно, и появление этого понятия в реалии возможно только в случае введения законодателем ответственности за такой деликт. Если же мыслить категориями сегодняшнего дня, то можно однозначно утверждать, что за распространение правдивых порочащих сведений не предусмотрено юридической ответственности. Отсюда вывод — эти действия (достоверная диффамация) не являются правонарушением (деликтом), следовательно, не влекут применение юридической ответственности.

Однако, по мнению отдельных ученых, действия по распространению истинных порочащих лицо сведений можно квалифицировать по ст. 137 Уголовного кодекса РФ как нарушение неприкосновенности частной жизни при условии, что распространение диффамационной информации причиняет вред правам и законным интересам потерпевшего. Следует заметить, что постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» не оставило без внимания случаи, когда распространенные правдивые сведения порочат потерпевшего.

Как уже отмечалось, российское законодательство не содержит нормативно закрепленного определения понятия «диффамация». Вместе с тем это не может служить основанием для отрицания существования в науке гражданского права такой категории.

Список литературы:

1. Матузов, Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. — 293 с.
2. Пархоменко, В.С. Определение размера компенсации морального вреда: Анализ законодательства и судебной практики / В.С. Пархоменко. — Саратов: Изд-во Саратов. гос. академии права, 2006. — 152 с.
3. Самородов, Д.А. Достоверная диффамация и гражданско-правовая ответственность за нее // Юрист. — 2001. — № 8. — С. 17–19.
4. Красиков, А.Н. Уголовно-правовая охрана политических, гражданских и иных конституционных прав и свобод человека и гражданина в России / А.Н. Красиков. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2000. — 104 с.

References:

1. Matuzov, N.I. Pravovaja sistema i lichnost' / N.I. Matuzov. — Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta, 1987. — 293 s.
2. Parhomenko, V.S. Opredelenie razmera kompensacii moral'nogo vreda: Analiz zakonodatel'stva i sudebnoj praktiki / V.S. Parhomenko. — Saratov: Izd-vo Sarat. gos. akademii prava, 2006. — 152 s.

3. Samorodov, D.A. Dostovernaja diffamacija i grazhdansko-pravovaja otvetstvennost' za nee // Jurist. — 2001. — № 8. — S. 17–19.

4. Krasikov, A.N. Ugolovno-pravovaja ohrana politicheskikh, grazhdanskih i inyh konstitucionnyh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii / A.N. Krasikov. — Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta, 2000. — 104 s.

В.Ф. Анисимов,

*доктор юридических наук, профессор,
президент Адвокатской палаты
Ханты-Мансийского автономного округа,
заведующий кафедрой правоохранительной
деятельности и адвокатуры,
Юридический институт Югорского
государственного университета*

Н.Ю. Акинина,

*кандидат юридических наук, доцент,
управляющий делами Адвокатской
палаты Ханты-Мансийского
автономного округа,
заведующий кафедрой
конституционного, административного,
муниципального права,
Юридический институт Югорского
государственного университета*

V.F. Anisimov,

*doctor of law, professor,
President of the Chamber of Lawyers of
the Khanty-Mansi Autonomous Okrug,
head of department of law enforcement and
the legal profession, municipal law
Law Institute Ugra State University
ugrasu@ugrasu.ru*

N.Y. Akinina,

*Candidate of Law, Associate Professor,
Managing the affairs of the Chamber of
Lawyers of the Khanty-Mansi Autonomous
Okrug,
Chair of constitutional, administrative,
municipal law
Law Institute Ugra State University
ugrasu@ugrasu.ru*

Проблемы реализации законодательства о бесплатной юридической помощи

Аннотация: статья посвящена проблемам взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и адвокатского сообщества при оказании бесплатной юридической помощи гражданам, что обусловлено правоприменительными сложностями при заключении соглашений между палатами и органами государственной власти, отказами в оплате адвокатам, оказавшим бесплатную юридическую помощь, и т. д. В частности, во всех субъектах Российской Федерации сложились такие условия, что адвокат обязан самостоятельно определить, обладает ли гражданин правом на получение бесплатной юридической помощи, а в дальнейшем доказывать, что он ее действительно оказывал. Таким образом, на адвокатские палаты субъектов РФ возложены несвойственные им функции, связанные с необходимостью обеспечения оказания бесплатной юридической помощи населению, которые не указаны в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»: администрирование субсидий, выделенных адвокатским палатам на оказание бесплатной юридической помощи, учет расходов, связанных с перечислением бюджетных средств на оплату труда адвокатов, осуществление текущего контроля за сроками и порядком предоставления отчетности адвокатов для получения оплаты за оказание бесплатной юридической помощи. Авторы приходят к выводам о необходимости внесения изменений и дополнений в федеральное законодательство, направленное на защиту таких основных принципов адвокатской деятельности, как независимость, самоуправляемость, самофинансирование, соблюдение адвокатской тайны. В связи с этим необходимо четкое определение критериев: что относится к вопросам обеспечения оказания гражданам бесплатной юридической помощи, а что относится непосредственно к вопросам оказания бесплатной юридической помощи.

Ключевые слова: бесплатная юридическая помощь, адвокат, адвокатская тайна.

Problems of implementation of the legislation on free legal aid

Abstract: the article is devoted to the problems of interaction between bodies of state power of subject of the Russian Federation and legal community in providing free legal assistance to citizens, because of enforcement difficulties in agreements between Commerce and public authorities, failure to pay the lawyers, who had free legal aid etc. In particular, in all the subjects of the Russian Federation has developed such conditions that lawyers are required to determine if the citizen the right to receive free legal aid, and in the future to prove that he really had. Thus, the chambers of lawyers of the Russian Federation subjects assigned extrinsic functions associated with the need to ensure the provision of free legal aid to the population, and which is not specified in the Federal law "On free legal aid in the Russian Federation: the administration of subsidies allocated bar associations for the provision of free legal aid, associated with the transfer of budgetary funds for payment of attorneys exercise ongoing control over the terms and procedure for reporting lawyers to obtain payment for the provision of free legal aid. The authors come to the conclusion about the necessity of making amendments and addenda to the Federal law aimed at protecting these basic principles of advocacy as: independence, self-controllability, self-financing, the firmness of compliance with the attorney-client privilege. This requires a clear definition of the criteria: that applies to the issues of providing citizens with free legal aid, and that relates directly to the provision of free legal aid.

Keywords: free legal aid lawyer, attorney secrets.

Принятие Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) [1] явилось важным шагом в реализации прав и свобод граждан, в части обеспечения бесплатной юридической помощью. Однако принятие нормативного правового акта всегда сопряжено с проблемами его правоприменения. Не оказался исключением и вышеназванный Закон.

В связи с этим наиболее важной проблемой являются вопросы взаимодействия уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и адвокатских палат. Подтверждением этому служат судебные процессы между адвокатскими палатами и органами государственной власти (например, в Самарской области, Пермском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре) [2], сложности в заключении соглашений между палатами и органами государственной власти, отказы в оплате адвокатам, оказавшим бесплатную юридическую помощь, и т. д.

Вопросы взаимодействия касаются в первую очередь порядка оплаты труда адвоката и компенсации его затрат, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи. Практически во всех субъектах установлен такой порядок, в соответствии с которым адвокат обязан самостоятельно определить, обладает ли гражданин правом на получение бесплатной юридической помощи, а затем доказывать, что он ее действительно оказывал [3, с. 35–40].

Таким образом, органы государственной власти, как всегда, избрали тот механизм, который для них является наименее обременительным. При этом на адвокатские палаты возложен ряд несвойственных им функций, связанных с обеспечением оказания бесплатной юридической помощи, которые не указаны в вышеназванном федеральном законе: администрирование субсидий, выделенных адвокатским палатам на оказание бесплатной юридической помощи, учет расходов, связанных с перечислением бюджетных средств на оплату труда адвоката, осуществление контроля за сроками и

порядком предоставления отчетности адвокатов для получения оплаты за оказание бесплатной юридической помощи. Все эти обязанности требуют финансовых и трудовых затрат членов адвокатских палат.

Вполне понятно, что взаимодействие органов государственной власти и негосударственных структур не может строиться на тех же принципах, на которых основывается взаимодействие органов государственной власти различных уровней. Заключение соглашения между органом государственной власти и адвокатской палатой предполагает действие партнерских отношений, равновеликих прав и взаимной ответственности, а самое главное — полное финансовое обеспечение государством реализации права граждан на оказание бесплатной юридической помощи.

Поскольку органы государственной власти не всегда хотят понимать свою роль в обеспечении права гражданина и позволяют себе вольно трактовать закон в свою пользу, возникает необходимость внесения изменений в вышеупомянутый федеральный закон, который должен определить ограничения в отношении дискреционных полномочий органов государственной власти.

Необходимо четко установить, что относится к вопросам обеспечения оказания гражданам бесплатной юридической помощи, а что — непосредственно к вопросам оказания бесплатной юридической помощи.

Так, к вопросам обеспечения относится:

- 1) информирование граждан;
- 2) финансирование оказания бесплатной юридической помощи;
- 3) решение вопроса о том, обладает ли гражданин правом на бесплатную юридическую помощь;
- 4) ведение отчетности и мониторинг правоприменения законодательства о бесплатной юридической помощи.

К вопросам оказания бесплатной юридической помощи относится:

- 1) отбор адвокатов, участвующих в системе оказания бесплатной юридической помощи;
- 2) оказание бесплатной юридической помощи адвокатами: консультирование, подготовка документов, судебное представительство;
- 3) контроль качества оказания бесплатной юридической помощи.

В Федеральном законе должно быть четко прописано, что возложение на адвокатские палаты дополнительных обязанностей органами государственной власти возможно только с согласия палаты и при полном финансировании всех затрат, связанных с выполнением таких обязанностей.

Кроме того, в Федеральном законе должен быть определен механизм охраны адвокатской тайны при оказании такой помощи. Сохранение адвокатской тайны является одной из фундаментальных основ адвокатской деятельности. Она не может быть нарушена в угоду обеспечения соблюдения целевого расходования бюджетных средств госчиновниками. По этому поводу уже имеются судебные решения, в соответствии с которыми адвокат не должен представлять в уполномоченный орган соглашения и иные документы в подтверждение оказания юридической помощи для оплаты труда [2]. Соответственно принятый практически во всех субъектах порядок оплаты труда адвоката, согласно которому адвокат обязан самостоятельно определить, обладает ли

гражданин правом на получение бесплатной юридической помощи, а затем доказывать, что он ее действительно оказывал, не способен обеспечить охрану адвокатской тайны, поскольку органы государственной власти для определения объема выполненной адвокатом работы вынуждены изучать все документы по гражданскому делу.

Необходимо отметить, что параллельно системе оказания бесплатной юридической помощи по гражданским делам существует система бесплатной юридической помощи в рамках уголовного производства. Адвоката назначает дознаватель, следователь или суд. Поручение дается на конкретное процессуальное действие в интересах конкретного подзащитного. Затем адвокат пишет заявление на оплату и получает вознаграждение, которое перечисляют правоохранительные органы адвокатскому образованию. Данную систему уместно применить к порядку оказания бесплатной юридической помощи по гражданским делам. Так, гражданин должен обратиться в органы государственной власти и местного самоуправления, которые, если есть необходимость в оказании юридической помощи, должны направить его к адвокату. Адвокат выполняет поручение и подписывает акт выполненных работ.

Данный механизм неоднократно предлагался органам государственной власти. Кроме того, в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16 декабря 2011 г. № 113-ОЗ «О бесплатной юридической помощи в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» (с изм. от 26 сентября 2014 г.) [4] назначение адвоката предусмотрено наряду с тем, когда непосредственно гражданин обращается к адвокату. Однако со стороны органов государственной власти идет явное противостояние, поскольку они не желают брать на себя дополнительные обязанности. Причем, они не стесняются мотивировать свой отказ тем, что у них нет соответствующих специалистов. Поэтому необходимо утвердить на федеральном уровне возможность назначения адвоката дознавателем, следователем или судом, а также разработать механизм и условия получения гражданами этого вида юридической помощи.

В заключение хотелось бы отметить, что действующая редакция Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» при правильном системном его толковании позволяет реализовать право гражданина на бесплатную юридическую помощь, обеспечивая интересы гражданина, адвоката, органов адвокатуры и государства. Однако для этого надо исключить в деятельности органов государственной власти формальный подход к делу, привычку перекладывать ответственность на других, научиться работать эффективно, что пока не свойственно для их деятельности.

Список литературы:

1. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 48, ст. 6725.
2. Анисимов, С. О непонимании между чиновниками по вопросу оказания адвокатами бесплатной юридической помощи // Новая адвокатская газета. — 2014. — 15 сент.
3. Яшина, О.Н. Сравнительно-правовой анализ законодательных актов, принятых субъектами Российской Федерации и регулирующих оказание бесплатной юридической помощи на их территориях // Адвокат. — 2013. — № 4. — С. 35–40.

4. О бесплатной юридической помощи в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16 декабря 2011 г. № 113-ОЗ // Новости Югры. — 2011. — 27 дек.

References:

1. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 48, ст. 6725.

2. Anisimov, S. О непонимании между чиновниками по вопросу оказания адвокатами бесплатной юридической помощи // Новая адвокатская газета. — 2014. — 15 сент.

3. Jashina, O.N. Сравнительно-правовой анализ законодательных актов, принятых субъектами Российской Федерации и регулирующих оказание бесплатной юридической помощи на их территориях // Адвокат. — 2013. — № 4. — С. 35–40.

4. О бесплатной юридической помощи в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16 декабря 2011 г. № 113-ОЗ // Новости Югры. — 2011. — 27 дек.

А.В. Булыгин,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права и
уголовного процесса,
Югорский государственный
университет

А.В. Бровина,
кандидат филологических наук,
начальник научного управления,
Югорский государственный
университет

A.V. Bulygin,
candidate of Legal Sciences,
associate professor of the Department of
criminal law and criminal process,
Yugra State University
av_bulygin@mail.ru

A.V. Brovina,
candidate of Philological Sciences,
Head of the Department of Science,
Yugra State University
a_brovina@mail.ru

Уведомление об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений: некоторые проблемы регулирования

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью роли каждого элемента в нормативном механизме противодействия коррупционным проявлениям в обществе. В качестве такого элемента рассматривается обязанность государственных и муниципальных служащих сообщать о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений. Цель статьи — проанализировать дифференцированный характер уведомления, предусмотренного ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции», который зависит от содержания той информации, которой обладает служащий. Авторы, учитывая имеющуюся практику привлечения служащих к дисциплинарной ответственности после выполнения ими соответствующей обязанности, делают вывод о том, что заинтересованность лиц, добросовестно исполняющих свои обязанности, будет минимальной, что с неизбежностью повлечет снижение предупредительного значения анализируемой нормы. Причина усматривается в отсутствии у представителей нанимателя (работодателей) понимания целей и задач рассматриваемого положения. В настоящее время нет определенности в том, что является приоритетным — выявить и привлечь к ответственности очередного коррупционера в рядах государственных и муниципальных служащих или все-таки предупредить коррупционное правонарушение путем анализа той информации о признаках склонения к противоправному поведению, которую предоставляет добросовестный сотрудник. В статье также предлагается уточнить состав адресатов уведомления, нормативно закрепив только органы, компетентные рассматривать сообщения

о преступлениях в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, в случаях, когда информация касается совершенного или готовящегося преступления. В подобных ситуациях представляется обоснованным ограничить круг лиц, обладающих такими сведениями, поскольку в противном случае будет вероятным более активное противодействие первоначальным мероприятиям по проверке сообщения о преступлении.

Ключевые слова: уведомление об обращениях, склонение к совершению коррупционных правонарушений, предупреждение коррупционных проявлений, дисциплинарная ответственность, коррупционное преступление, эффективность проверки сообщений о преступлениях.

Legal notice on corruption: some regulatory issues

Abstract: novelty of the article is determined by importance of the role of each element of legislative mechanisms to fight and prevent corruption. Responsibility of the public and municipal sector officials to notify about corruption cases is one of such elements. The article aims to analyze the differentiated character of the legal notice provided by the art.9 of the Federal Law "On Anti-Corruption Practices", which depends on the content of the information the official has. Considering the practice of bringing officials to disciplinary responsibility after implementing the relevant responsibility, the Author concludes that commitment of individuals who fulfill their duties in good faith, will be minimal, and this will inevitably lead to decrease of preventive meaning of the analyzed regulation. Such cases are caused by lack of understanding of the regulation's aims and goals by employers. Today, the priority is not defined whether to reveal and bring another official to responsibility or to prevent corruption by means of analyzing the information about features of inducement to a legal action provided by a good faith employee. The article also suggests clarifying receivers of a legal notice by means of legal entrenching only the bodies authorized to consider notice about crimes in accordance with the criminal procedure legislation, in cases when the information concerns a committed or imminent crime. In such cases it is reasonably to limit the scope of persons possessing the data because otherwise more active counter measures to the preliminary activities on checking notice about crime will possible.

Keywords: legal notice on corruption, prevention of corruption, corruption, efficiency of verification of crime notice

Статья 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1] (далее — Закон № 273-ФЗ) неоднократно подвергалась всесторонней оценке теоретиков и правоприменителей. При этом соответствующие положения анализировались и в качестве самостоятельного предмета исследования, и в качестве элемента формирующейся антикоррупционной системы норма права.

В частности, вполне обоснованно ставилась под сомнение рамочная конструкция данной статьи, создающая условия для неопределенности правового регулирования соответствующей группы отношений «на местах». Сказанное касается неоднозначности категории «коррупционное правонарушение», отсутствия определенных сроков направления уведомления о факте склонения к коррупционному правонарушению и т. д.

Как показывает практика, эффективность правил, изложенных в ст. 9 Закона № 273-ФЗ, относительно низка, что обусловлено следующими факторами.

В первую очередь, отсутствует понимание основной цели данной статьи — предупредить коррупционное правонарушение или сообщить о свершившемся факте нарушения антикоррупционного законодательства.

В рамках первого предложенного варианта речь, действительно, может идти только о склонении, т. е. ситуации, в рамках которой проявляет себя инициатива

третьего лица о вступлении в коррупционные связи, например, заявителя, обратившегося к служащему в связи с исполнением последним своих служебных обязанностей. Поскольку в этой ситуации оснований для привлечения кого-либо к предусмотренной законом ответственности, в том числе уголовной, нет, то и никаких «отпугивающих» от исполнения служащим своей обязанности факторов не усматривается, и он, руководствуясь своей совестью и нормами закона, должен сообщить об этом представителю нанимателя (работодателю). Однако следует отметить, что в рамках действующего уголовного законодательства склонение уже может содержать признаки уголовно-наказуемого деяния, в частности, если речь идет о таких составах, как обещание или предложение посредничества во взяточничестве (ст. 291.1. Уголовного кодекса РФ [3]).

В обозначенном аспекте важным является доведение до государственных и муниципальных служащих актуальных разъяснений Верховного Суда РФ о том, что обещание или предложение передать либо принять незаконное вознаграждение за совершение действий (бездействие) по службе должно рассматриваться как умышленное создание условий для совершения соответствующих коррупционных преступлений в случае, когда высказанное лицом намерение передать или получить взятку было направлено на доведение его до сведения других лиц в целях дачи им либо получения от них ценностей, а также в случае достижения договоренности между указанными лицами. Если при этом иные действия, направленные на реализацию обещания или предложения, лица не смогли совершить по независящим от них обстоятельствам, содеянное следует квалифицировать как приготовление к даче взятки (п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» [4]). Таким образом, в рамках второй ситуации коррупционное правонарушение уже состоялось, и субъектом этого деяния является сам служащий. В этом случае уведомление о факте склонения к коррупционному правонарушению является, по сути, явкой с повинной, которая в силу требований ст. 9 Закона № 273-ФЗ становится обязательной. Однако такая трактовка вступает в противоречие с ч. 1 ст. 51 Конституции РФ [5], согласно которой «никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом». В подобной ситуации, безусловно, дожидаться от служащих, совершающих коррупционные правонарушения, исполнения обязанности сообщать об этих фактах, не стоит.

Более того, актуальная правоприменительная практика в отсутствие добровольно заявленных сообщений от коррупционеров идет по пути привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, сообщивших о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений, но допустивших нарушения процедурного характера. Так, К. был привлечен к дисциплинарной ответственности в виде строгого выговора Приказом руководителя Дальневосточного следственного управления на транспорте Следственного комитета Российской Федерации за невыполнение служебной обязанности по незамедлительному уведомлению представителя нанимателя о факте склонения к совершению коррупционного правонарушения. При оценке соответствия избранной меры дисциплинарного взыскания тяжести совер-

шенного проступка судом не был принят во внимание довод истца о том, что о предложенной взятке в виде денег он сообщил на следующий день по телефону старшему помощнику руководителя Дальневосточного следственного управления на транспорте Следственного комитета Российской Федерации по вопросам собственной безопасности, а рапорт составил по истечении двух дней с момента имевшего места факта склонения к совершению коррупционного правонарушения [6].

Думается, что, осознавая устремления представителя нанимателя (работодателя) наказать лицо, которое оказалось объектом склонения к совершению коррупционного правонарушения, а не разобраться в сложившейся ситуации, исключить причины, способствовавшие такому поведению заявителей, предотвратить подобные действия со стороны третьих лиц, в том числе путем разъяснительной практики, государственные и муниципальные служащие не будут иметь мотивов, побуждающих их соблюдать соответствующие нормы. В сходном аспекте актуальным является тезис А.В. Малько и Е.А. Теряевского о том, что, «будучи мерой всегда строго индивидуальной, наказание должно быть ориентировано на оказание требуемого психологического воздействия на сотрудника и весь коллектив» [7, с. 50]. Представляется корректным подход к анализируемой норме, как ориентированной, прежде всего, на реализацию фактора предупреждения, обеспеченного механизмом внутреннего самоконтроля служащих, которые предупреждены в рамках требований закона о том, что любые случаи склонения должны обязательно получить огласку и соответствующую форму реагирования. Данным обстоятельством во многом обеспечивается и фактор пресечения случаев склонения служащих к совершению коррупционных правонарушений, выражающийся в том, что инициаторы подкупа всегда будут сомневаться, образно говоря, в «преступной искренности» подкупаемых [8, с. 224].

В соответствии со ст. 9 Закона № 273-ФЗ уведомление должно быть направлено представителю нанимателя (работодателя), органам прокуратуры или другим государственным органам. Неопределенность перечня адресатов также не способствует повышению эффективности анализируемой нормы. Вполне допустимы ситуации включения в коррупционные отношения руководителей служащего, вследствие чего направление в их адрес уведомления будет негативно отражаться на самом служащем, особенно когда вскроется его желание противодействовать коррупционным преступлениям. В этих условиях вполне обоснованным было бы формирование обязанности информировать о фактах склонения к совершению коррупционных преступлений исключительно органы, компетентные проверять сообщения о совершенном или готовящемся преступлении в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством для принятия своевременных мер реагирования. Так, полномочия дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа по принятию и проверке сообщения о готовящемся преступлении урегулированы ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса РФ [9].

Участие в этих отношениях представителя нанимателя (работодателя) видится излишним, тем более, что во многих положениях, регламентирующих порядок приема, регистрации и рассмотрения уведомлений, направленных в порядке ст. 9 Закона № 273-ФЗ, не предусматривается какого-либо особого

режима, обеспечивающего конфиденциальность сообщаемой информации. Представленная рекомендация, думается, должна способствовать увеличению показателей противодействия коррупционным преступлениям, которые, в частности, были озвучены на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, которое состоялось 19 сентября 2014 г.: в 2013 г. практически в 1,5 раза увеличилось количество государственных служащих, уведомивших о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений. По итогам рассмотрения этих уведомлений правоохранительными органами в 2013 г. возбуждено более 1 900 уголовных дел. В итоге более 1 100 человек привлечены к уголовной ответственности [10]. При реализации предложенного подхода достижение целей и задач противодействия коррупции во многом зависит от того, насколько закономерно, своевременно и тактически правильно производятся и будут производиться прием, регистрация поступающих сообщений о преступлениях, проверка их в необходимых случаях и принятие по ним обоснованных решений. Как верно отметил В.С. Балакшин, «не требует дополнительного обоснования то обстоятельство, что противодействие правоохранительным органам, осуществляющим предварительное расследование, особенно на начальных этапах, когда вопросы о применении мер процессуального принуждения оперативно решать по объективным причинам довольно сложно, оказывается нередко» [11, с. 6].

Деятельность представителя нанимателя (работодателя) в такой ситуации носит факультативный характер, ориентированный, при наличии возможности, на выявление причин, способствовавших формированию и реализации преступного замысла.

Список литературы:

1. О противодействии коррупции : федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52, ч. 1, ст. 6228.
2. Национальный план противодействия коррупции : утв. Приказом Президента РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568) // Российская газета. — 2008. — 5 авг.
3. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции : федеральный закон РФ от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 19, ст. 2714.
4. О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2013. — № 9.
5. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 31, ст. 4398.
6. Определение Приморского краевого суда от 12 августа 2014 г. по делу № 33-6570. URL: <http://kgaevou.prm.sudrf.ru> (дата обращения: 04.11.2014).
7. Малько, А.В. Особенности применения наказания как формы стимулирования муниципальных служащих / А.В. Малько, Е.А. Теряевский // Современное право. — 2012. — № 9. — С. 49–51.
8. Настольная книга судебного пристава-исполнителя : учебно-практическое пособие / И.А. Аксенов, В.В. Астанин, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. В.А. Гуреева. — М.: Статут, 2011. — 888 с.

9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 52, ч. 1, ст. 4921.

10. Новости Совета по противодействию коррупции. URL: <http://state.kremlin.ru> (дата обращения: 04.11.2014).

11. Балакшин, В.С. «Мелочи», препятствующие борьбе с коррупцией // Законность. — 2008. — № 11. — С. 2–8.

References:

1. О противодествии korrupcii : federal'nyj zakon RF ot 25 dekabrja 2008 g. № 273-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2008. — № 52 (ch. 1), st. 6228.

2. Nacional'nyj plan protivodejstvija korrupcii : utv. Prikazom Prezidenta RF ot 31 ijulja 2008 g. № Pr-1568) // Rossijskaja gazeta. — 2008. — 5 avg.

3. O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah v svjazi s sovershenstvovaniem gosudarstvennogo upravlenija v oblasti protivodejstvija korrupcii : federal'nyj zakon RF ot 4 maja 2011 g. № 97-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2011. — № 19, st. 2714.

4. O sudebnoj praktike po delam o vzjatochnichestve i ob inyh korrupcionnyh prestuplenijah: Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 9 ijulja 2013 g. № 24 // Bjulleten' Verhovnogo Suda RF. — 2013. — № 9.

5. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrja 1993 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2014. — № 31, st. 4398.

6. Opredelenie Primorskogo kraevogo suda ot 12 avgusta 2014 g. po delu № 33-6570. URL: <http://kraevoy.prm.sudrf.ru> (data obrashhenija: 04.11.2014).

7. Mal'ko, A.V. Osobennosti primenenija nakazanija kak formy stimulirovanija municipal'nyh sluzhashhih / A.V. Mal'ko, E.A. Terjaevskij // Sovremennoe pravo. — 2012. — № 9. — S. 49–51.

8. Nastol'naja kniga sudebnogo pristava-ispolnitelja : uchebno-prakticheskoe posobie / I.A. Aksenov, V.V. Astanin, N.N. Bakurova i dr.; pod red. V.A. Gureeva. — M.: Statut, 2011. — 888 s.

9. Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 18 dekabrja 2001 g. № 174-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2001. — № 52, ch. 1, st. 4921.

10. Novosti Soveta po protivodejstviju korrupcii. URL: <http://state.kremlin.ru> (data obrashhenija: 04.11.2014).

А.П. Малаев, <i>преподаватель,</i> <i>кафедра уголовного права и уголовного</i> <i>процесса,</i> <i>Югорский государственный</i> <i>университет</i>	A.P. Malaev, <i>Teacher of Criminal Law and Criminal</i> <i>Procedure</i> <i>Ugra State University</i> <i>madbabauka@gmail.com</i>
---	---

Проблемы установления мотива национальной ненависти и вражды в российском уголовном праве

Аннотация: преступления, совершаемые на почве национальной или расовой ненависти или вражды, представляют собой угрозу социально-политической стабильности Российского государства и общества.

Данные преступления отличаются повышенной степенью общественной опасности; их количество имеет общую тенденцию к росту; безнаказанность таких преступлений ведет к рас-

пространению в обществе (особенно в молодежной среде) ксенофобских настроений, тем самым порождая «ответные действия».

По данным Министерства внутренних дел РФ, количество регистрируемых в России преступлений против личности, совершаемых по мотиву национальной или расовой ненависти или вражды, в период с 2009 г. по октябрь 2014 г. увеличилось более чем в два раза, это косвенно подтверждают и участвовавшие репортажи в средствах массовой информации на соответствующую тематику.

В связи с этим актуальным является эффективное расследование преступлений, совершенных на почве национальной или расовой ненависти или вражды. Особая роль в ходе такого расследования принадлежит доказыванию мотива национальной или расовой ненависти или вражды. Доказывание мотива — одна из важнейших задач расследования указанных преступлений, поскольку мотив совершения преступления служит системообразующим элементом структуры рассматриваемой категории преступлений.

Основная цель статьи состоит в комплексном исследовании теоретических и практических вопросов, определении понятия мотива национальной или расовой ненависти или вражды. Представлена авторская дефиниция мотива национальной розни, раскрыто его уголовно-правовое значение.

Методологической основой выступают положения общенаучных методов познания. Кроме того, в работе применялись специальные методы научного познания — сравнительно-правовой метод и метод правового моделирования.

Ключевые слова: мотив, национальная рознь, уголовное право, национальная вражда.

The problem of establishing a motive of national divisions in criminal law

Abstract: crimes committed on the grounds of national or racial hatred or enmity, are a threat to social and political stability of the Russian state and society.

These crimes have a high degree of public danger; their number has a general tendency to increase; impunity for such crimes leads to the spread in the community (especially among youth) xenophobic sentiments, thereby creating “retaliation”.

According to the Ministry of Internal Affairs, the number of recorded crimes in Russia against the person committed on the grounds of ethnic or racial hatred or enmity in the period from 2009 to October 2014 increased more than twice, it is indirectly confirmed by the frequent reports of funds media on relevant topics.

In this regard, it is urgent that an effective investigation of crimes committed on the grounds of national or racial hatred or enmity. A special role in the course of this investigation belongs to proving motive of national or racial hatred or enmity. Proof of motive is one of the most important tasks of the investigation of these crimes, as the motive of committing a crime is a backbone element of the structure of the category of crimes.

The main purpose of this paper is a comprehensive research of current theoretical and practical issues, the definition of the motives of national or racial hatred or enmity. Also presents the author's definition of the motive of ethnic hatred, disclosed his criminal-legal significance.

The methodological basis of the provisions are general method of cognition — materialist dialectics. Furthermore, in the particular methods used scientific knowledge — a method of systematic structural analysis and comparative legal method.

Keywords: motive, national discord, criminal law, national hate.

Часть 2 ст. 19 Конституции РФ закрепила один из фундаментальных принципов правового государства — запрет дискриминации по национальному признаку. Мирное сосуществование различных народов обеспечивается в том числе и мерами уголовной репрессии.

В уголовном праве под мотивом поведения понимается внутреннее побуждение к действию, желание, определяемое потребностями, интересами, чувствами, возникшими и обострившимися под влиянием внешней среды и конкретной ситуации. Вслед за мотивом формируется цель как предвидимый и желаемый результат определенного деяния [1, с. 19]. Уголовно-правовое значение мотива заключается в том, что он может являться отягчающим

наказание обстоятельством, квалифицирующим или криминообразующим признаком состава преступления.

До недавнего времени в психологической литературе, а в настоящее время — и в юридической под мотивом понималось побуждение к действию. И хотя основная функция мотива — побудительная, по данным современной психологии актуально переживаемый мотив как стремление к чему-либо непосредственно поведение не побуждает [2]. Большинство психологов полагают, что подлинный мотив поведения осознается далеко не полностью и не всегда, во всяком случае, во время совершения действия.

В законодательстве используются различные термины, обозначающие негативное отношение к лицам иных национальностей — ненависть, вражда, рознь. Все они являются синонимами, однако между ними существуют некоторые различия. Как верно замечает С.В. Борисов, вражда всегда означает готовность лица к деструктивным действиям, а ненависть лишь предполагает такую возможность [3, с. 192]. Следовательно, когда лицо, ненавидя кого-либо, готово выразить это чувство конкретными действиями, можно вести речь о возникновении вражды по отношению к последнему [4, с. 43]. О.А. Савельева считает, что враждебность может быть основана на открытом противостоянии двух и более наций (евреев и палестинцев, турков и курдов), ненависть же является следствием индивидуальных воззрений личности [5]. В этом смысле национальная вражда есть коллективное свойство, следствие противоречий общественного развития. Прилагательное «национальный» является производным от слова «нация» и обозначает черты, характерные для той или иной национальности, (культура, костюм, кухня, традиции и обычаи и т. д.). Под рознью понимается «вражда, распря», а также установление «различий, разницы между чем-либо, кем-либо», «намек на различные взгляды, вызывающие вражду». Как отмечает Н.М. Гиренко, чувство национальной розни основано на мысли о сохранении своей национальной идентичности, исключительности перед лицом неких враждебных сил, под которыми понимаются лица иной национальности [6]. В то же время термин «ненависть» отражает высшую степень неприязненного отношения к лицам иной национальности, и, естественно, наряду с ней должны существовать и менее интенсивные чувства. Национальная рознь в этом смысле является одной из стадий формирования чувства национальной ненависти и не приводит к мысли о превосходстве собственной нации. Можно сказать, что рознь — бытовое явление (например, предрассудки в отношении лиц иной национальности), гораздо более распространенное, нежели ненависть или вражда. При наличии определенных условий (столкновение с этнической преступностью, конфликты) чувство розни может перерасти в ненависть. Таким образом, национальная рознь — это враждебное отношение к лицам иной национальности (иных национальностей) как представляющих угрозу для нации субъекта, основанное на негативной оценке действительных или надуманных особенностей этой национальности.

В науке уголовного права сформулировано несколько определений мотива национальной ненависти или вражды. Под мотивом национальной ненависти или вражды в преступлениях против жизни и здоровья У.Н. Ахмедов

понимает низменные побуждения экстремистского характера, основанные на нетерпимости и крайней неприязни к определенной национальности и выражающие намерение виновного совершить действия, направленные против жизни и здоровья потерпевшего, по причине его принадлежности (либо симпатии) к определенной национальности [7, с. 9]. Более традиционное определение дают Л.Г. Шнайдер и Н.Г. Рахматулина: мотив национальной ненависти или вражды — обусловленные потребностями внутренние побуждения, выражающие стремление виновного показать свое превосходство и неполноценность потерпевшего по причине принадлежности к конкретной (иной) нации и вследствие этого выразить свое ненавистное к нему отношение, унижить его национальное достоинство [8, с. 8].

Основываясь на выделенных ранее отличительных чертах национальной розни, следует предложить определение мотива национальной розни: это побуждение к совершению преступления, основанное на враждебном отношении к лицам иной национальности (иных национальностей) вследствие негативной оценки действительных или надуманных особенностей этой национальности.

Характерными признаками преступлений, совершаемых на почве национальной розни, являются:

1. Умысел направлен на проявление национальной розни, а способ его проявления — совершение насильственных и иных действий [3, с. 191].

2. Преступное деяние направлено на личность и имущество не любого человека, а только принадлежащего к определенной национальности.

3. Враждебное отношение к потерпевшему основано не на его личных качествах, а на его национальной принадлежности [2, с. 9]. **Потерпевший олицетворяет для обвиняемого национальность, к которой он испытывает неприязнь.**

Мотив национальной розни, таким образом, может побудить лицо к совершению любого преступления в отношении лица «враждебной» национальности (как против личности, так и против собственности), при этом решающим фактором совершения преступления является именно национальность потерпевшего.

Верховный Суд РФ в апелляционном определении от 23 октября 2013 г. по делу № 56-АПУ13-25 подтвердил, что наличие в жилище обвиняемого литературы и плакатов экстремистской направленности подтверждает совершение преступлений на национальной почве [9]. На наш взгляд, националистические убеждения лица не могут влечь автоматической квалификации деяния как совершенного по мотиву розни, более того, одним из принципов уголовного закона является наказуемость деяний, а не мыслей.

О наличии мотива национальной розни, по нашему мнению, могут свидетельствовать следующие обстоятельства совершения преступления:

1. Совершение преступления в общественном месте, в присутствии посторонних лиц.

2. Различная национальность обвиняемого и потерпевшего. На практике данный критерий нередко выступает основным для вменения мотива национальной розни, в то время как он является хоть и обязательным, но отнюдь не единственным. Не исключено совершение преступления в отношении

лица иной национальности по причине ревности, мести за противоправное поведение [10, с. 38]. В случае конкуренции мотивов можно применить следующий способ определения доминирующего мотива: если обвиняемый хотел совершить корыстное преступление независимо от национальности потерпевшего, налицо корыстная мотивация. Если же преступление было направлено исключительно против лица другой национальности, и не было бы совершено в отношении лиц собственной национальности, присутствует мотив национальной розни.

3. Обвиняемый и потерпевший, как правило, не были знакомы ранее, между ними отсутствуют личные неприязненные отношения. На данный признак Пленум Верховного Суда РФ указывает как на способ отграничения преступлений, совершенных по мотивам национальной ненависти или вражды, от преступлений, совершенных на почве личных неприязненных отношений. Для правильного установления мотива преступления предлагается учитывать, в частности, длительность межличностных отношений подсудимого с потерпевшим, наличие конфликтов, не связанных с принадлежностью к той или иной национальности [11].

4. Ксенофобские, националистические высказывания и выкрики (случайное использование оскорблений расистского характера достаточным доказательством не считается). Так, приговором Тимирязевского районного суда г. Москвы от 30 января 2013 г. гражданин А. был признан виновным в причинении тяжкого вреда здоровью по мотиву национальной ненависти, несмотря на то, что потерпевший и свидетель дали различные показания о наличии оскорблений на национальной почве, и доказательствами мотива были только показания одного из свидетелей и орудие преступления — нож со свастикой [12].

5. При отсутствии вербального выражения розни ее наличие могут подтверждать нанесение нацистской символики (свастики) на здания, тело потерпевшего. Как указывает Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ), иногда сам характер нападения свидетельствует о наличии мотива предубеждения. Например, вандалы, осквернившие мусульманские могилы на военном кладбище на севере Франции, оставили после себя граффити с оскорблениями в адрес ислама, а также повесили на одном из надгробий свиную голову [13].

Мотив национальной розни, побудивший лицо к совершению преступления, может объективироваться различными способами: путем нанесения оскорблений, применения насилия, причинения имущественного ущерба, возбуждения в других лицах ненависти или вражды. Мотив может быть установлен путем анализа объективной стороны преступления и личности обвиняемого, его мотивационной и эмоциональной сферы.

Факт членства лица в националистических организациях, чтение соответствующей литературы и посещение интернет-сайтов подобной тематики означает лишь возможность совершения преступления по мотиву национальной розни, но не безусловное наличие такого мотива. Различная национальная принадлежность обвиняемого и потерпевшего также не свидетельствует о безусловном наличии национальной розни.

Таким образом, сложность установления мотива вызвана, на наш взгляд, во-первых, неполнотой теории уголовного права (в частности, учения о субъективной стороне преступления), во-вторых, проблемами правоприменительной практики — нехваткой ресурсов, слабой подготовкой кадров (в том числе психологической). И органы предварительного расследования, и суды ограничиваются указанием на наличие и содержание мотива, который был формально установлен, ввиду наличия у преступника националистической атрибутики, не пытаясь выявить причинно-следственную связь. В некоторых случаях раскрывается формирование мотива, скажем, чтением националистической, религиозной литературы, однако связь между таким «интересом» и преступным поведением не всегда является прямой и безусловной.

Установление мотива национальной розни предполагает доказывание следующих обстоятельств: формирование и содержание чувства национальной розни, объективное выражение чувства национальной розни, его влияние на совершение преступления (побуждение). Все указанные элементы должны присутствовать в совокупности, иначе говорить о националистической окраске преступления нельзя.

Подобное положение нельзя признать удовлетворительным, поскольку утверждение законности невозможно без соблюдения законов в отношении всех категорий граждан, в том числе обвиняемых в совершении националистически мотивированных преступлений.

Список литературы:

1. Кузьмина, Н.В. Установление мотивов при квалификации преступлений экстремистской направленности: проблемы практики и правоприменения // Российский следователь. — 2010. — № 24. — С. 18–22.
2. Перфильева, К.Т. Психолого-правовые проблемы мотивации преступного поведения // Психология и право. — 2012. — № 2. — URL: http://psyjournals.ru/rsuandlaw/2012/n2/52050_full.shtml (дата обращения: 12.10.2014).
3. Борисов, С.В. Преступления экстремистской направленности: проблемы законодательства, теории и практики / С.В. Борисов. — М.: Международный юридический институт, 2010. — 256 с.
4. Кабанов, П.А. Политическая ненависть или вражда как мотив преступления // Российская юстиция. — 2008. — № 3. — С. 43–44.
5. Савельева, О.А. Ответственность за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью по мотиву политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы // Вектор науки ТГУ. — 2009. — № 5. — URL: http://edu.tltsu.ru/sites/sites_content/site1238/html/media69739/22Savelyeva.pdf (дата обращения: 12.10.2014).
6. Гиренко, Н.М. Законодательство об экстремизме и проблемы социальной антропологии // Журнал социологии и социальной антропологии. — 2003. — № 4. — URL: <http://www.old.jourssa.ru/2003/4/8aGirenko.pdf> (дата обращения: 12.10.2014).
7. Ахмедов, У.Н. Доказывание мотива национальной или расовой ненависти или вражды по делам о преступлениях против жизни и здоровья : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / У.Н. Ахмедов. — Воронеж, 2008. — 26 с.
8. Рахматулина, Н.Г. Убийство по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды либо кровной мести: вопросы квалификации и индивидуализации

наказания : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Г. Рахматулина. — Ростов н/Д, 2005. — 24 с.

9. URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=566510 (дата обращения: 12.10.2014).

10. Экстремизм: понятие, система противодействия и прокурорский надзор : методическое пособие / под ред. А.И. Долговой. — М.: Российская криминологическая ассоциация, 2009. — 171 с.

11. О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 // Российская газета. — 2011. — 4 июля.

12. Тимирязевский районный суд г. Москвы. Приговор по уголовному делу № 1-41/2013. — URL: http://timiryazevsky.msk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_or=doc&srv_num=1&number=52831217&delo_id=1540006&new=&text_number=1 (дата обращения: 12.10.2014).

13. Законодательство против преступлений на почве ненависти: практическое руководство. — БДИПЧ ОБСЕ, 2009. — URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/36427?download=true> (дата обращения: 12.10.2014).

References:

1. Kuz'mina, N.V. Ustanovlenie motivov pri kvalifikacii prestuplenij jekstremistskoj napravlenosti: problemy praktiki i pravoprimerenija // Rossijskij sledovatel'. — 2010. — № 24. — S. 18–22.

2. Perfil'eva, K.T. Psihologo-pravovye problemy motivacii prestupnogo povedenija // Psihologija i pravo. — 2012. — № 2. — URL: http://psyjournals.ru/psyandlaw/2012/n2/52050_full.shtml (дата обращения: 12.10.2014).

3. Borisov, S.V. Prestuplenija jekstremistskoj napravlenosti: problemy zakonodatel'stva, teorii i praktiki / S.V. Borisov. — М.: Mezhdunarodnyj juridicheskij institut, 2010. — 256 с.

4. Kabanov, P.A. Politicheskaja nenavist' ili vrazhda kak motiv prestuplenija // Rossijskaja justicija. — 2008. — № 3. — S. 43–44.

5. Savel'eva, O.A. Otvetstvennost' za umyshlennoe prichinenie tjazhкого вреда zdorov'ju po motivu politicheskoy, ideologicheskoy, rasovoj, nacional'noj ili religioznoj nenavisti ili vrazhdy libo po motivam nenavisti ili vrazhdy v otnoshenii kakoj-libo social'noj gruppy // Vektor nauki TGU. — 2009. — № 5. — URL: http://edu.tltsu.ru/sites/sites_content/site1238/html/media69739/22Savelyeva.pdf (дата обращения: 12.10.2014).

6. Girenko, N.M. Zakonodatel'stvo ob jekstremizme i problemy social'noj antropologii // Zhurnal sociologii i social'noj antropologii. 2003. № 4. URL: <http://www.old.jourssa.ru/2003/4/8aGirenko.pdf> (дата обращения: 12.10.2014).

7. Ahmedov, U.N. Dokazyvanie motiva nacional'noj ili rasovoj nenavisti ili vrazhdy po delam o prestuplenijah protiv zhizni i zdorov'ja: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / U.N. Ahmedov. — Voronezh, 2008. — 26 с.

8. Rahmatulina, N.G. Ubijstvo po motivu nacional'noj, rasovoj, religioznoj nenavisti ili vrazhdy libo krovnoj mesti: voprosy kvalifikacii i individualizacii nakazaniya : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / N.G. Rahmatulina. — Ростов н/Д, 2005. — 24 с.

9. URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=566510 (дата обращения: 12.10.2014).

10. Jekstremizm: ponjatie, sistema protivodejstvija i prokurorskij nadzor : metodicheskoe posobie / pod red. A.I. Dolgovej. — М.: Rossijskaja kriminologicheskaja asociacija, 2009. — 171 с.

11. О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 // Российская газета. — 2011. — 4 июля.

12. Timirjazevskij rajonnyj sud g. Moskvy. Prigovor po ugovnomu delu № 1-41/2013. — URL: http://timiryazevsky.msk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_

op=doc&srv_num=1&number=52831217&delo_id=1540006&new=&text_number=1 (data obrashhenija: 12.10.2014).

13. Zakonodatel'stvo protiv prestuplenij na pochve nenavisti: prakticheskoe rukovodstvo. — BDIPCh OBSE, 2009. — URL: <http://www.osce.org/ru/odihhr/36427?download=true> (data obrashhenija: 12.10.2014).

Е.Н. Горбунова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального
права,
Югорский государственный университет

E.N. Gorbunova,
Candidate of Law,
Associate Professor,
Ugra State University
gorbunovaen@mail.ru

Реализация налоговых механизмов в нефтяной отрасли России

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью роли нефтяного сектора в экономике России, его значительным влиянием на социально-экономическое развитие страны. Сложившаяся на сегодняшний день ситуация в нефтяной отрасли еще раз подтверждает актуальность статьи, которая также заключается в необходимости внедрения эффективных моделей (механизмов) в налогообложение нефтяной отрасли. Цель статьи — проанализировать предложенные варианты налоговых механизмов, что может способствовать совершенствованию механизма государственного регулирования налоговой политики в нефтяной отрасли России. В статье раскрывается содержание параметров налогового маневра в нефтяной отрасли. Определяются основополагающие принципы реализации налогового маневра. Рассматриваются основные варианты налогового маневра, предлагаемые Министерством финансов РФ и Министерством экономического развития РФ, приводится их анализ. Автор делает вывод, что меры, предложенные Министерством финансов РФ, приведут к снижению рентабельности нефтеперерабатывающих заводов и уровня добычи нефти, а также увеличению цен на бензин. Для достижения эффективного результата требуется системная работа в отношении реформы налогообложения нефтяной отрасли, поэтапный переход от налогового маневра к налогообложению финансового результата нефтяных компаний.*

***Ключевые слова:** нефтяная отрасль, налоговая политика, налоговый маневр, НДС, экспортная пошлина, налогообложение, налоговые механизмы.*

Prospects of implementation of tax incentives in the Russian oil industry

***Annotation:** the relevance of the article due to the importance of the oil sector in the Russian economy, its significant impact on the socio-economic development of the country. The current situation today in the oil industry once again confirms the relevance of the article, which also lies in the need to implement effective models (mechanisms) in the taxation of the oil industry. The purpose of the article — to analyze the options proposed tax incentives in order to improve the mechanism of state regulation of tax policy in the Russian oil industry. The article reveals the parameters of the tax maneuver in the oil industry. Sets out the fundamental principles for the implementation of the tax maneuver. The basic version of the Tax maneuver offered by the Ministry of Finance and Ministry of Economic Development. The analysis of the options of the tax maneuver. The author concludes that the measures proposed by the Ministry of Finance, will reduce the profitability of oil refineries and oil production, as well as an increase in gasoline prices. The author believes that in order to obtain effective results requires systematic work on the reform of the taxation of the oil industry, a gradual transition from the tax maneuver to the taxation of the financial results of oil companies.*

***Keywords:** the oil industry, tax policy, tax maneuver, export duty, tax, tax mechanisms.*

Современное состояние налоговой политики представляет собой комплекс мер в области налогового регулирования, цель которых — установить оптимальный уровень налогового бремени и зависимости от характера поставленных государством задач. Грамотно выстроенная налоговая политика позволит реализовать поставленные цели. В целом эффективность системы налогообложения сводится к увеличению доходов бюджетов за счет таких налоговых поступлений, как налогообложение сырьевого сектора России.

В нынешних условиях Правительство РФ, определившее новые факторы роста российской экономики, пытается не изменить ситуацию, а, скорее, подкорректировать. И в первую очередь — за счет нефтегазовой отрасли.

Нефтяной потенциал России — это 12–13 % мировых разведанных запасов нефти, это 2 269–2 325 нефтяных, нефтегазовых и нефтеконденсатных месторождений, 1 223 из которых разрабатываются [1, с. 22].

Нефтегазовые доходы в 2013 г. составили 50,2 % дохода федерального бюджета, они формируются главным образом за счет федерального налога на добычу полезных ископаемых и доходов от внешнеэкономической деятельности (экспортных пошлин на нефть) [2].

Доходы федерального бюджета в 2013 г. составили 13 019,9 млрд руб. (19,5 % ВВП), в том числе нефтегазовые доходы — 6 534,0 млрд руб. (9,8 % ВВП), нефтегазовые — 6 485,9 млрд руб. (9,7 % ВВП) [2].

В феврале 2012 г. Министерство финансов РФ предложило ввести налоговый маневр, т. е. перенастроить бюджетную систему за счет повышения НДС и акцизов, отмены льгот по региональным налогам. Предлагалось изменить действующую формулу расчета с «60-66» на «55-60».

Целью введения налогового маневра является снижение размера пошлин на экспорт нефти, с одновременным повышением ставки налога на добычу полезных ископаемых. При этом снижающиеся доходы от экспортных пошлин предполагается перекрыть доходами от иных налогов.

Такая мера, по мнению Министерства финансов РФ, способствует стабилизации добычи нефти с сохранением приемлемой нормы доходности. По оценкам министра финансов А. Силуанова, дополнительные доходы бюджета от налогового маневра за три года составят 174 млрд руб., 35 млрд руб. — в 2014 г., 67 млрд руб. — в 2015 г., 72 млрд руб. — в 2016 г.

Согласно Федеральному закону от 30 сентября 2013 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса РФ и статью 31 Закона РФ “О таможенном тарифе”», ставки НДС повышаются, а экспортные пошлины на нефть понижаются в 2014–2016 гг., с 1 января 2014 г. базовая ставка НДС на нефть составляет 493 руб. за тонну (470 руб. за тонну в 2013 г.), в 2015 г. она вырастет до 530 руб. за тонну, а в 2016 г. — до 559 руб. за тонну. Предельная ставка экспортной пошлины на нефть снижается с 60 % до 59 % от стоимости в 2014 г., до 57 % — в 2015 г., до 55 % — в 2016 г. [3].

Согласно последнему варианту, предложенному Министерством финансов РФ, маржа нефтепереработки в 2015–2017 гг. составит 30 долларов за тонну. Ставку НДС на нефть в 2015 г. предполагается установить на уровне не 530 руб., а 775 руб. за тонну. На 2016 г. предлагается ставка 873 руб., на

2017 г. — 950 руб., тогда как ранее на оба года предлагалось 559 руб. Вместе с тем ставка экспортной пошлины на нефть может составить 42 % вместо 57 % в 2015 г., 36 % в 2016 г. и 30% в 2017 г. (планировалось на оба года 55 %) [4].

Введение налогового маневра, по мнению автора, будет иметь негативные последствия для нефтяной отрасли в ближайшие годы, поскольку уровень роста НДС на нефть превышает темпы снижения экспортной пошлины. Кроме того, налоговый маневр вынуждает компании снизить уровень добычи нефти и пересмотреть программы переработки добытой нефти.

Прежде чем вводить налоговый маневр необходимо создать переходные условия для нефтяных компаний, которые включали бы в себя дополнительные долгосрочные стимулы для сохранения объемов добычи и увеличения объемов продукции повышенной добавочной стоимости, для реализации программ по нефтепереработке и рентабельности нефтеперерабатывающих заводов.

Так, в частности, Министерство финансов РФ предложило ускоренный вариант маневра, согласно которому в 2015 г. предельный коэффициент в формуле экспортной пошлины на нефть должен быть снижен с 59 до 42 %, а в 2016 г. — до 28 %. НДС при этом Министерство финансов РФ предлагало повысить в 2015 г. до 750–780 руб., в 2016 г. — до 1010 руб. [5].

Министерство энергетики РФ относительно введения налогового маневра заявило, что ускоренный маневр негативно отразится на рентабельности многих нефтеперерабатывающих компаний из-за роста внутренних цен на сырую нефть. По мнению Министерства энергетики РФ, маневр необходимо проводить до 2018 г., когда компании успеют завершить модернизацию своих нефтеперерабатывающих заводов.

По оценкам Министерства энергетики РФ, приведенным на официальном сайте ведомства, потери отрасли могут составить около 75 млрд руб. в год. Введение налогового маневра в параметрах, приведенных Министерством финансов РФ, негативно повлияет на нефтепереработку и рентабельность нефтеперерабатывающих заводов. Кроме того, снижение размера пошлин вызовет рост внутренней цены нефти, т. к. при снижении пошлины начинает расти внутренняя цена нефти — она считается как разница между экспортной ценой и расходами на пошлину и транспортировку.

На сегодняшний день Министерство энергетики РФ прорабатывает различные варианты наполнения бюджета, в том числе и за счет более плавного изменения НДС при одновременном пересмотре с 2015 г. пошлин на экспорт мазута и дизельного топлива.

С иным мнением относительно введения налогового маневра выступают представители нефтяных компаний. Из-за действующего налогового маневра ряд проектов «Газпромнефти» стали нерентабельными, «Башнефть» потеряла 1 млрд руб. Нефтяные компании считают, что НДС нужно собирать не с добычи, а с финансового результата. Новый налоговый маневр не стимулирует разработку новых крупных месторождений. Нефтяные компании предупреждают, что из-за снижения маржи переработки и сокращения инвестиций в модернизацию нефтеперерабатывающих заводов

возможен дефицит нефтепродуктов в отдельных регионах. Председатель правления «Газпромнефти» А. Дюков заявил следующее: «В качестве компенсации за рост налоговой нагрузки в добыче предложено снижение экспортной пошлины на дизельное топливо. Очень странное решение, учитывая, что отечественная переработка производит дизельное топливо и мазут в объемах, превышающих внутренний спрос, т. к. общий объем переработки нефти связан в первую очередь с потребностями внутрироссийского рынка в бензине. В результате в проигрыше остаются именно те компании, которые делали все, чтобы обеспечить рынок действительно необходимым продуктом» [6, с. 12].

В марте 2014 г. в Правительстве РФ обсуждали дополнительные предложения Министерства финансов РФ по изменению параметров налогового маневра в нефтяной отрасли, а именно: более резкое снижение экспортной пошлины на сырую нефть при одновременном повышении НДС. По мнению Министерства финансов РФ, к этой мере следует прибегнуть, если не удастся договориться с партнерами по Таможенному союзу о продлении текущих тарифных и нетарифных ограничений. Министерство энергетики РФ выступает против резкого налогового маневра, считая, что выравнять пошлины следует медленно. Иначе может произойти подорожание бензина на внутреннем рынке.

В 2014 г. были приняты соответственно две инициативы: во-первых, увеличение НДС на нефть, во-вторых, снижение экспортной пошлины. Министерство финансов РФ предложило, начиная с 2014 г. в течение трех лет снижать пошлину на нефть на 2–3 процентных пункта в год. Экспортная пошлина на нефть в Российской Федерации, согласно данным Министерства экономического развития РФ, с 1 февраля 2014 г. снизилась на \$ 14,7 — до \$ 386,3 за тонну, НДС увеличился с 470 до 493 руб. за тонну [7]. Данный налоговый маневр по оценкам должен в итоге принести бюджету дополнительные средства.

По мнению автора, введение налогового маневра в параметрах, предложенных Министерством финансов РФ, приведет к следующему:

- снижению рентабельности нефтеперерабатывающих заводов;
- снижению уровня добычи нефти в стране и изменению программы переработки нефтяных компаний.

Для получения эффективного результата от введения налогового маневра в нефтяной отрасли Правительству РФ необходимо услышать мнение как государственных органов, с одной стороны, так и нефтяных компаний — с другой. Кроме того, для реализации цели пополнения бюджета за счет нефтяной отрасли требуется системная работа в отношении реформы налогообложения нефтяной отрасли, поэтапный переход от налогового маневра к налогообложению финансового результата нефтяных компаний.

Список литературы:

1. Комиссарова, Е.Н. Совершенствование системы налогообложения в нефтяной отрасли России // Финансовое право. — 2009. — № 3. — С. 22–24.

2. О проекте федерального закона «Об исполнении Федерального бюджета за 2013 год» : распоряжение Правительства РФ от 2 июля 2014 г. № 1190-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 28, ст. 4081.

3. О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» : федеральный закон РФ от 30 сентября 2013 г. № 263-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 40, ст. 5033.

4. Налоговый маневр в нефтянке не согласовала только «Роснефть». Министерство финансов РФ : официальный сайт. — URL: http://www.minfin.ru/ru/press/speech/printable.php?id_4=22175 (дата обращения: 01.09.2014).

5. Власти отказались от проведения ускоренного налогового маневра в нефтяном секторе. — URL: <http://www.klerk.ru/buh/news/383332/> (дата обращения: 01.09.2014).

6. Третьяков, Е. Большие маневры ОАО «Газпромнефть» / Е. Третьяков, Е. Епрынцева, А. Подвинцев // Сибирская нефть. — 2013. — № 105. — С. 12–20.

7. Кравченко, Л.И. Налоговый маневр в нефтяной отрасли. — URL: <http://rusrand.ru/events/nalogovyj-manevr-v-neftjanoy-otrasli> (дата обращения: 01.09.2014).

References:

1. Komissarova, E.N. Sovershenstvovanie sistemy nalogooblozhenija v neftjanoy otrasli Rossii // Finansovoe pravo. — 2009. — № 3. — S. 22–24.

2. O proekte federal'nogo zakona «Ob ispolnenii Federal'nogo bjudzheta za 2013 god» : rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 2 ijulja 2014 g. № 1190-r // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2014. — № 28, st. 4081.

3. O vnesenii izmenenij v glavu 26 chasti vtoroj Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii i stat'ju Zakona Rossijskoj Federacii «O tamozhennom tarife» : federal'nyj zakon RF ot 30 sentjabrja 2013 g. № 263-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2013. — № 40, st. 5033.

4. Nalogovyj manevr v neftjanke ne soglasovala tol'ko «Rosneft'». Ministerstvo finansov RF : oficial'nyj sajt. — URL: http://www.minfin.ru/ru/press/speech/printable.php?id_4=22175 (data obrashhenija: 01.09.2014).

5. Vlasti otkazalis' ot provedenija uskorenного nalogovogo manevra v neftjanom sektore. URL: <http://www.klerk.ru/buh/news/383332/> (data obrashhenija 01.09.2014).

6. Tret'jakov, E. Bol'shie manevry ОАО «Gazpromneft'» / E. Tret'jakov, E. Eprynceva, A. Podvincev // Sibirskaja neft'. — 2013. — № 105. S. 12–20.

7. Kravchenko, L.I. Nalogovyj manevr v neftjanoy otrasli. — URL: <http://rusrand.ru/events/nalogovyj-manevr-v-neftjanoy-otrasli> (data obrashhenija: 01.09.2014).

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ —
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ •

Д.А. Смирнов,
доктор юридических наук,
заведующий кафедрой
административного и финансового права,
Северо-Кавказский федеральный
университет

D.A. Smirnov,
Doctor of Legal Science,
Head of the Chair of Administrative and
Financial Law
North Caucasus Federal University
dmi197526@yandex.ru

Л.Э. Богашева,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и
финансового права,
Северо-Кавказский федеральный
университет

L.E. Botasheva,
Candidate of Legal Science,
Associate Professor at the Chair of
Administrative and Financial Law
North Caucasus Federal University
botasheval@gmail.com

Законодательные новации в финансировании образования

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью изучения юридических механизмов финансирования образования в свете проводимых реформ, поскольку их эффективность напрямую зависит от уровня финансирования, а сегодняшним трендом развития финансирования образования является эффективность и результативность использования бюджетных средств. Новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» стал закономерным завершением двадцатилетней практики реформы образования в России и началом нового этапа вхождения в мировое образовательное пространство, а также создал новую систему финансирования образования, основанную на сочетании государственного и договорного регулирования финансовых отношений. Кроме того, данный Закон отражает новые тенденции государственной правовой политики финансирования в данной сфере. В статье рассмотрены отдельные вопросы финансирования образования на современном этапе, включая вопросы ее эффективности; проанализированы недостатки государственного финансирования, уделено внимание вновь введенным институтам самообеспечения образовательных учреждений финансовыми ресурсами. Отмечается, что действующее законодательство призвано усилить роль диспозитивного начала в виде увеличения автономии образовательных организаций в формировании источников своего финансирования. На основании результатов исследования в области законодательных новаций финансирования образования вносятся предложения о перспективности разноотраслевого регулирования финансового обеспечения образовательной деятельности. В рамках изучения последних изменений законодательства по данной научной проблематике делаются выводы о том, что финансирование образования осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а уровень финансирования зависит от степени участия бюджета определенного уровня бюджетной системы.

Ключевые слова: финансирование, образование, реформа образования, бюджетное финансирование, доходы, субсидии, субвенции.

The Legislative Innovations in Education Funding

Abstract: the topicality of the article is stipulated by the need to explore the legal mechanisms for funding education in the light of the reforms, because the effectiveness of such reforms depends on the level of funding. The effectiveness and efficiency of budgetary funds' use are the recent trend of development of

education funding. The recent Federal Law “On Education” is the logical conclusion of twenty years of educational reform in Russia as well as the beginning of a new stage of integration into the global educational space. This law has created a new system of financing the education, which is based on the combination of public and contractual regulation of financial relations. In addition, new trends of state legal policy of funding in this area are reflected in the Federal law “On education in the Russian Federation”. The article deals with some issues of education funding at the present stage, including its effectiveness. The advantages and disadvantages of public funding and the newly introduced institutions of financial self-sufficiency of educational establishments are examined in the article. The authors note that the current legislation is intended to strengthen the role of discretionary principle in increasing the autonomy of educational institutions in shaping the sources of their funding. The suggestions on the prospects of multi-branch regulation of educational activities’ financial support are made on the basis of the research findings in the area of legislative innovations of education funding. Also within the bounds of the study of recent changes in legislation on these scientific problems it is concluded that education is funded at all levels of the Russian Federation budgetary system. In addition, the level of funding depends on the degree of participation of the budget in a certain level of the budgetary system.

Keywords: *funding, education, educational reform, budgetary financing, revenue, subsidy, subvention.*

Действующее законодательство, регулирующее сферу образования, демонстрирует переход на качественно иной уровень. Сегодня наиболее важной задачей реформы в данной сфере является способствование развитию гражданского общества. Обновление системы образования призвано формировать условия для реализации международных стандартов образования, которые позволят адаптироваться к новым условиям мирового рынка труда. Матрицу проводимых реформ в сфере образования составляет нормативно-правовая база, и следует согласиться с мнением, что эффективное, своевременное и адекватно модернизируемое законодательство обеспечивает успешный ход реформ и позволяет получить позитивные результаты внедрения социально-правовых инноваций [1].

Важным индикатором прогрессивного развития образования в государстве выступает уровень его финансирования. Финансирование — это обеспечение денежными ресурсами текущих затрат и капитальных вложений за счет собственных средств предприятия, государства, привлеченных, заемных и других средств [2]. Это одна из используемых в финансовой науке дефиниций, и она не идеальна. К сожалению, ни утратившее юридическую силу законодательство в сфере образования, ни действующий Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) не дают определения понятиям финансирования образовательной деятельности, а также финансирования образовательных организаций, и уж тем более финансирования образования. Более того, если ранее данный термин использовался в нормативных актах (например, ст. 22 Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании» [3]), то сейчас законодатель оперирует понятием «финансовое обеспечение» (ст. 99 Закона об образовании) [4]. В то же время теория финансового права использовала ранее и продолжает прибегать к терминологии, в которой финансирование занимает фундаментальное место как финансово-правовая категория.

Новые механизмы финансирования образования создавались с учетом накопленного негативного опыта, а также нового вектора реформы образовательного процесса. Опыт 90-х гг. XX в. уже показал, что недофинансирование образования может привести к существенным негативным

последствиям, таким как низкий уровень качества образования, снижение уровня профессионализма работников на рынке труда, а также появление образовательных организаций (преимущественно частных), неспособных предоставлять качественные образовательные услуги.

Для нового Закона об образовании характерно сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования (ст. 3). Публично-правовые и частноправовые нормы взаимосвязаны и взаимообусловлены, но тем не менее достаточно обособлены, что позволяет их разграничивать и рассматривать последовательно. Взаимодействие правоотношений на межотраслевом уровне отражается в создании многоканального финансирования образовательных организаций посредством расширения их имущественных прав.

Финансово-правовые институты объединяют нормы, регулирующие государственное (бюджетное) финансирование, налогообложение, кредитование, финансовый контроль, оказание материальной поддержки, предоставление грантов и др. Нормы гражданского права регулируют имущественную сферу, в которой участвуют, наряду с частными, публичные субъекты образовательного права. Как юридические лица они являются субъектами гражданского права и подпадают под действие гражданского законодательства [5]. В научной литературе отмечают как позитивную новую тенденцию в законодательстве обеспечение баланса публичных и частных интересов в совершенствовании финансирования образования [6].

Принцип федерализма равномерно реализуется в распределении полномочий по финансовому обеспечению образовательной деятельности. Финансирование осуществляется за счет средств бюджетной системы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в соответствии с расходными обязательствами в сфере образования, а также за счет средств физических и юридических лиц. Соотношение расходов по видам образования для каждого из уровней бюджетной системы России зависит от установленных законодательством полномочий в сфере образования.

В новом Законе появилась статья с особой конструкцией, которая заслуживает внимания. В ст. 7 законодатель устанавливает полномочия Российской Федерации в сфере образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Особенность осуществления данных полномочий связана, в частности, с финансированием и ответственностью. Финансовое обеспечение исполнения переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, а также в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта Федерации на указанные цели не менее чем в размере планируемых поступлений в бюджет субъекта Федерации от уплаты государственной пошлины, связанной с осуществлением переданных полномочий и зачисляемой в бюджет субъекта Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ [7].

Средства на осуществление переданных полномочий носят исключительно целевой характер. Закон не предусматривает иные случаи их использования. Контроль осуществляется в пределах установленной компетенции: федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по

контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере; федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, а также Счетной палатой Российской Федерации.

Таким образом, финансирование образования осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, уровень финансирования зависит от степени участия бюджета определенного уровня бюджетной системы.

Следует признать мнение ученых о создании новой правовой базы, предусматривающей принципиально новую структуру и правовые механизмы финансирования государственных и муниципальных образовательных организаций, выражающуюся, в частности, в повышении самостоятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также снижении зависимости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета.

В настоящее время созданы три типа государственных (муниципальных) организаций: автономные, бюджетные и казенные. Финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных организаций по оказанию государственных (муниципальных) услуг, выполнению работ в рамках реализации государственного (муниципального) задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы России (ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ). На основании п. 2 ст. 161 данного Кодекса финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании бюджетной сметы. Бюджетный кодекс РФ на основании п. 10 ст. 161 не предоставляет субсидии казенным учреждениям.

Предусматриваются субсидии на возмещение затрат частным организациям, осуществляющим образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Федерации. В этом случае следует говорить о развитии института частных финансов, наряду с публичными финансами.

Частные финансы получили свое закрепление благодаря п. 5 Закона об образовании. Возможность развития данного направления достаточно привлекательна и важна с позиций конкуренции в области предоставления качественных услуг в сфере образования. Конечно, сложности в эффективном использовании частных организаций на рынке образовательных услуг имеются, и немалые. Например, неудовлетворительная законодательная база, регулирующая условия участия частных организаций в образовательном процессе; сложности в осуществлении финансового контроля, поскольку государство в этом случае не может следить за эффективностью использования финансовых средств; возможные проявления коррупции, связанные с созданием видимости образовательного процесса, в основе которого только формальность подхода. Однако даже при наличии негативных ситуаций использование частных инструментов, в том числе при финансировании образования, выступает необходимым условием развития системы образования России в рамках реализации Болонского соглашения.

Для бюджетных и автономных организаций финансовое обеспечение деятельности связано с выполнением государственного (муниципального) задания, которое формируется и утверждается учредителем. В отношении казенных учреждений такое задание не предусмотрено (ст. 6 БК РФ). Для них действует режим выделения денежных средств из соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Частная организация полностью или частично финансируется собственником его имущества. Организация обязана направить выделенные средства в виде субсидии на достижение целей и задач, указанных в государственном (муниципальном) задании.

На сегодняшний день субсидированный порядок финансирования образовательных организаций является приоритетной и эффективной заменой старого порядка. Если ранее бюджетные организации, распределяя денежные средства, выделяемые из бюджета соответствующего уровня по смете, были заинтересованы в простой трате денег и обосновании расширения сметы на следующий год, то сейчас они вынуждены ориентироваться на эффективное использование бюджетных средств и повышение качества предоставляемых услуг [9].

Высказываются противоположные мнения о новом механизме финансирования посредством выделения субсидий. Одни авторы отмечают, что такое обеспечение не во всех случаях оправданно и не всегда является экономически целесообразным, поскольку бюджетные средства должны быть использованы в определенный срок, имеют место и связанные с этим организационные проблемы [5, с. 22]. Другие авторы новый принцип финансирования бюджетных организаций расценивают как позитивный фактор. Так, например, по мнению И.Ю. Карандаева, он является более прогрессивным и создает экономические стимулы повышения качества оказываемых услуг [9, с. 26].

В теории финансового права выделяют еще одну форму финансирования бюджетных организаций — финансовое обеспечение за счет бюджетных инвестиций [9, с. 27].

Для поддержания финансовой устойчивости расширены имущественные права образовательных организаций. Они наделены правом привлечения дополнительных средств за счет приносящей доход деятельности, предоставления дополнительных образовательных услуг, возможности долевого участия в деятельности организаций и налоговыми преференциями. Закон выбрал путь расширения объема правомочий по распоряжению своим имуществом и доходами бюджетными и автономными организациями, а также возможность расширенного участия в имущественном обороте, гражданских и предпринимательских правоотношениях. При этом они обладают не только правом оказывать платные услуги, привлекать инвестиции, но и без согласия собственника их имущества с уведомлением федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики в сфере научной и научно-технической деятельности, учреждать самостоятельно или совместно с другими лицами хозяйственные общества или хозяйственные партнерства. Деятельность последних должна быть направлена на практическое применение или внедрение результатов интеллектуальной деятельности.

С 1 января 2012 г. бюджетные и автономные образовательные организации не уплачивают налог на добавленную стоимость при выполнении работ и

оказании услуг в рамках государственного (муниципального) задания, источником финансового обеспечения которых является субсидия. Что касается казенных учреждений, то в соответствии с п. 4.1 ст. 146 Налогового кодекса РФ (в ред. от 4 октября 2014 г.) для них установлено правило, согласно которому не признается объектом налогообложения выполнение работ или оказание услуг, в том числе услуги по предоставлению имущества в аренду [11].

Для образовательных организаций по налогу на прибыль также предусмотрены специальные льготы. Особенности применения налоговой ставки в 0 % организациями, осуществляющими образовательную деятельность, определены в ст. 248.1 и 251 Налогового кодекса РФ. Образовательные организации также являются плательщиками налога на имущество организаций. В законах субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками, в том числе и образовательными организациями (п. 2 ст. 372 НК РФ).

Таким образом, действующее законодательство призвано усилить роль диспозитивного начала в виде увеличения автономии образовательных организаций в формировании источников своего финансирования.

Важным элементом изучения правовой конструкции финансирования образования является юридический механизм финансового обеспечения образовательных организаций. Согласно действующему Закону об образовании финансирование таких организаций осуществляется на основе государственных и местных нормативов финансирования в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу и виду образовательной организации, с учетом образовательных программ, форм обучения, федеральных государственных требований, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, а также иных особенностей. В данном механизме законодатель применительно к образовательным организациям оперирует термином «финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания», имея в виду, что, ставя перед ними задания, публичные образования принимают на себя необходимые расходы по их выполнению.

Актуальным новшеством законодательства выступает принцип нормативно-подушевого финансирования. Некоторые авторы называют его просто нормативным финансированием [10]. Финансовое законодательство определения нормативного подушевого финансирования не содержит. Суть его заключается в том, что количество денежных затрат определяется на одного обучающегося в зависимости от количества обучающихся в образовательной организации. При этом или правительство административно утверждает соответствующие нормативы стоимости обучения, или стоимость обучения определяется на основании конкуренции. Нормативные затраты также должны включать затраты на оплату труда педагогических работников с учетом соотношения учебной (преподавательской) и другой работы, а также обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников. Для малокомплектных и (или) сельских образовательных организаций нормативные затраты не будут зависеть от количества обучающихся [11].

Реализацию принципа нормативно-подушевого финансирования органы государственной власти осуществляют поэтапно, причем ни в одном нормативном

правовом акте не установлена обязательность финансирования образовательных организаций в соответствии с принципами нормативного подушевого финансирования. Осуществляется он на трех уровнях: на уровне межбюджетных отношений; на уровне внутрибюджетных отношений; на уровне образовательной организации [14].

Нормативные затраты оказания государственных услуг в сфере образования за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Федерации устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации. Нормативные затраты оказания государственных услуг в сфере образования за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов муниципальных районов и городских округов устанавливаются в порядке, определенном органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Главной целью внедрения такого подхода является стимулирование образовательных организаций к эффективному использованию бюджетных средств и выбору наиболее действенных моделей управления. Важно также отметить, что повышается результативность использования бюджетных средств, поскольку последние попадают в те высшие образовательные организации, которые в состоянии более эффективно проводить обучение.

Таким образом, сегодняшним трендом развития финансирования образования является эффективность и результативность использования бюджетных средств. Все последующее развитие законодательства должно быть направлено на улучшение качества образования и равный доступ всех к гарантированному Конституцией РФ бесплатному образованию. Эффективность финансирования может быть достигнута лишь в случае системного развития как образовательной, так и бюджетной составляющей процесса образования.

Список литературы:

1. Чеботнягин, И.В. Эффективность правового обеспечения реформы охраны труда: теоретико-правовые и отраслевые аспекты // Закон. — 2013. — № 1. — С. 141–145.
2. Борисов, А.Б. Большой экономический словарь / А.Б. Борисов. — М.: Книжный мир, 2008. — 860 с.
3. О высшем и послевузовском образовании : федеральный закон РФ от 28 августа 1996 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 35, ст. 4135.
4. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 53, ч. 1, ст. 7598.
5. Сюбарева, И.Ф. Правовое регулирование финансово-экономического механизма сферы образования: соотношение публичного и частного // Журнал российского права. — 2013. — № 10. — С. 28–34.
6. Дегтярева, Л.Р. Финансово-правовое регулирование институтов системы российского образования как основа его модернизации // Юридический мир. — 2014. — № 6. — С. 59–68.
7. Шугрина, Е.С. Разграничение предметов ведения и полномочий разных уровней публичной власти в области образования // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 10. — С. 98–106.
8. Мошкова, Д.М. К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 3. — С. 265–267.

9. Карандаев, И.Ю. Особенности бюджетного финансирования деятельности бюджетных учреждений Российской Федерации в современных условиях // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 1. — С. 25–31.

10. Казачкова, З.М. Экономико-правовые основания реформирования принципов финансирования государственных образовательных учреждений: к постановке проблемы / З.М. Казачкова, С.В. Казиев // Материалы методологических аспирантских семинаров кафедры административного и финансового права. Вып. IV. — Ставрополь: Параграф, 2013. — С. 23–27.

11. Климов, А.А. Нормативно-подушевое финансирование учреждений высшего профессионального образования // Модернизация экономики и государство: VII Международная научная конференция, 4–6 апреля 2006 г., Государственный университет «Высшая школа экономики». URL: http://www.nisse.ru/analitics.html?id=meg_klimov (дата обращения: 12.01.2015).

12. Лекции по образовательному праву : учебное пособие/ под ред. Т.Н. Трошкиной. — М.: Федеральный центр образовательного законодательства, 2012. — 224 с.

References:

1. Chebotnjagin, I.V. Jeffektivnost' pravovogo obespechenija reformy ohrany truda: teoretiko-pravovye i otraslevye aspekty // Zakon. — 2013. — № 1. S. 141–145.

2. Borisov, A.B. Bol'shoj jekonomicheskij slovar' / A.B. Borisov. — М.: Knizhnyj mir, 2008. — 860 s.

3. O vysshem i poslevuzov-skom obrazovanii : federal'nyj zakon RF ot 28 avgusta 1996 g. № 125-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1996. — № 35, st. 4135.

4. «Ob obrazovanii v Rossij-skoj Federacii»: federal'nyj zakon RF ot 29 dekabrja 2012 g. № 273-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2012. — № 53, ch. 1, st. 7598.

5. Sjubareva, I.F. Pravovoe regulirovanie finansovo-jekonomicheskogo mehanizma sfery obrazovanija: sootnoshenie publichnogo i chastnogo // Zhurnal rossijskogo prava. — 2013. — № 10. — S. 28–34.

6. Degtjareva, L.R. Finansovo-pravovoe regulirovanie institutov sistemy rossijskogo obrazovanija kak osnova ego modernizacii // Juridicheskij mir. — 2014. — № 6. — S. 59–68.

7. Shugrina, E.S. Razgranichenie predmetov vedenija i polnomochij raznyh urovnej publichnoj vlasti v oblasti obrazovanija // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2013. — № 10. — S. 98–106.

8. Moshkova, D.M. K voprosu o finansirovanii obrazovanija v Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2013. — № 3. — S. 265–267.

9. Karандаев, И.Ю. Особенности бюджетного финансирования деятельности бюджетных учреждений Российской Федерации в современных условиях // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 1. — С. 25–31.

10. Kazachkova, Z.M. Jekonomiko-pravovye osnovanija reformirovanija principov finansirovanija gosudarstvennyh obrazovatel'nyh uchrezhdenij: k postanovke problemy / Z.M. Kazachkova, S.V. Kaziev // Materialy metodologicheskikh aspirantskih seminarov kafedry administrativnogo i finansovogo prava. Vyp. IV. — Stavropol': Paragraf, 2013. — S. 23–27.

11. Klimov, A.A. Normativno-podushevoe finansirovanie uchrezhdenij vysshego professional'nogo obrazovanija // Modernizacija jekonomiki i gosudarstvo: VII Mezhdunarodnaja nauchnaja konferencija, 4–6 aprelja 2006 g., Gosudarstvennyj universitet «Vysshaja shkola jekonomiki». URL: http://www.nisse.ru/analitics.html?id=meg_klimov (data obra-shhenija: 12.01.2015).

12. Lekcii po obrazovatel'nomu pravu : uchebnoe posobie/ pod red. Т.Н. Трошкиной. — М.: Federal'nyj centr obrazovatel'nogo zakonodatel'stva, 2012. — 224 s.

М.П. Мельникова,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой гражданского
права и процесса,
Юридический институт Северо-
Кавказского федерального
университета

И.А. Комаревцева,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права и
процесса,
Юридический институт Северо-
Кавказского федерального
университета

M.P. Melnikova,
Candidate of legal Science, docent
Head of civil law and process department,
Law Institute of NCFU,
mp.melnikova2012@yandex.ru

I.A. Komarevtceva,
Candidate of legal Science, docent
docent of civil law and process department,
of Law Institute of NCFU,
irak77@yandex.ru

Наследственные права внебрачных детей: история и современность

Аннотация: актуальность статьи обусловлена теоретической и практической важностью проблем в сфере правового положения внебрачных детей. Цель статьи — проанализировать наследственные права внебрачных детей в различные исторические периоды: в римском праве, в российском дореволюционном и советском праве, а также на современном этапе. В статье использованы общенаучные (диалектический, анализа и синтеза) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический) методы исследования. Рассмотрена история становления и развития норм о наследственных правах внебрачных детей. Авторы делают выводы, что в Древнем Риме наследственные права внебрачных детей зависели от вида сожителства и от религиозных норм. Первое упоминание о наследственных правах внебрачных детей содержится в законодательстве Древней Руси. В дореволюционной России положение незаконнорожденных детей в обществе было крайне сложным. Закон не устанавливал никаких юридических отношений между незаконнорожденными детьми и их родителями. В этот период внебрачные дети не имели права наследовать по закону после смерти своего отца. В советский период права внебрачных и законных детей были практически уравнианы. В современном российском законодательстве факт рождения детей вне брака не сказывается на их наследственных правах.

Ключевые слова: наследственное право, наследование по закону, внебрачные дети, наследование внебрачными детьми.

Inheritance rights of illegitimate children: history and modern times

Abstract: topicality of the article bases on the theoretical and practical importance of the problem of legal status of illegitimate children. The goal of the article is to analyze the inheritance rights of illegitimate children at different stages of history: in Roman law, in Russian law of prerevolutionary and Soviet periods, at the present stage. Methods: used in the article general scientific (dialectics, analysis and synthesis) and private-scientific methods of research (formal-legal, comparative-legal, historical). Results: the article describes the history of the formation and development of the rules on inheritance rights of illegitimate children. The authors comes to the conclusions that in ancient Rome, the inheritance rights of illegitimate children were dependent on the type of marital cohabitation and religious norms. The first mention of the inheritance rights of illegitimate children is contained in the legislation of ancient Russia. In prerevolutionary Russia, the situation of illegitimate children in society was extremely difficult. The law did not establish any legal relationship between illegitimate children and their parents. In this period illegitimate children had no right to inherit under the law after the death of his father. In the Soviet period, the rights of illegitimate and legitimate children were almost equalized. In the modern Russian legislation the birth of children out of wedlock do not affect the inheritance rights of the child.

Keywords: inheritance law, inheriting-by-law, illegitimate children, inheriting by illegitimate children.

Наследственное право всегда придавало большое значение наличию правовых связей между родителями и детьми. Традиционно, правовые нормы стояли на защите интересов прежде всего тех детей, которые были рождены в законном браке. В связи с этим вопрос о правовом положении внебрачных детей всегда отличался актуальностью и практической значимостью.

Наследственно-правовой статус внебрачных детей получил свое закрепление еще в нормах римского права. Так, до III в. н. э. правовое положение детей в Древнем Риме было различным в зависимости от того, были они рождены в браке или нет. Можно говорить о наличии двух категорий детей, обладающих особым правовым статусом. Во-первых, это законные дети (законнорожденные), к числу которых относились и усыновленные — *liberi justi, legitimi*. Во-вторых, это дети, которые были рождены вне законного брака — *non justi, non legitimi*. В римском праве была установлена презумпция, что спурии (*spurii*, от *spurius* — спорный, незаконнорожденный) вовсе не имели отца [1, с. 162]. Спурии становились для своего отца юридически посторонними и не имели никаких прав, обычно возникающих из факта родства, в том числе и наследственных. Подобное положение вещей в принципе объясняет тезис о том, что «*pater vero is est, quem nuptial demonstrant*» («отец — это тот, на кого указывает факт брака»). Незаконнорожденные дети с точки зрения закона рассматривались как родственники своей матери и не могли претендовать на наследство отца.

В более выгодном положении по сравнению с внебрачными детьми — спуриями находились *liberi naturales* — дети, рожденные в конкубинате, т. е. в сожительстве. Они приобретали статус матери, а не отца. Вместе с тем рожденные от такого сожительства дети имели определенную правовую связь со своим отцом, например, могли претендовать на некоторую часть наследства.

В некоторых случаях дети, рожденные вне брака, могли быть уравнены в правах с законнорожденными детьми. Например, путем совершения обряда легитимации (*legitimatio*), который представлял собой процедуру признания законным своего ребенка. Легитимация как способ установления отцовской власти (*patria potestas*) чаще всего использовалась из соображений наделяния рожденных вне брака детей наследственными правами.

До начала IV в. н. э. легитимировать можно было любого внебрачного ребенка, даже если он был рожден от связи с рабыней или близким родственником. В этом случае достаточно было признания со стороны отца. Однако с начала IV в. н. э., со времени правления Константина узаконение стало возможным только в отношении *liberi naturales*. Установление подобных правил было связано с утверждением в Риме христианства. В соответствии с нормами христианской морали, дети, рожденные не в конкубинате, не признавались *liberi naturales* [2, с. 203–204].

Итак, в Древнем Риме возможность наследовать имущество внебрачными детьми зависела от ряда факторов. В некоторых случаях правовое положение внебрачных детей в наследственной сфере определялось влиянием религиозных правил.

Наследственно-правовой статус незаконнорожденных детей в российском праве дифференцировался в зависимости от исторического этапа. По мнению

Н. Мартынова, впервые в русском законодательстве институт незаконнорожденных детей появился в Соборном уложении Царя Алексея Михайловича (1649 г.) и имел свою особенную, полную противоречий историю [3].

Однако нормы о незаконнорожденных детях и их правах, в том числе наследственных, были известны еще древнерусскому праву. Подтверждение этого тезиса мы находим в научных исследованиях по данному вопросу. Так, М.Ф. Владимирский-Буданов, обращаясь к положениям Русской правды, пишет, что рассматриваемый период характеризуется свободой развода и распространением многоженства, а также различным правовым положением жены и рабыни-наложницы. В соответствии с нормами Русской правды дети, рожденные от рабыни-наложницы, не имели наследственных прав; после смерти отца они могли претендовать на получение свободы вместе с их матерью. Получив свободу, незаконнорожденные дети могли получить наделок, представляющий собой совокупность движимых вещей. Отметим, что получение наделка не являлось наследованием [4, с. 468].

В соответствии с нормами Соборного Уложения 1649 г. к незаконнорожденным детям относились дети, прижитые от наложницы до законной жены или же при законной жене. При этом устанавливалось, что незаконнорожденные дети не могут претендовать на получение по наследству вотчины отца.

Весьма неопределенным был наследственно-правовой статус детей, рожденных от второго брака, при наличии еще не расторгнутого первого. Так, в конце XVIII в. Екатериной II был издан Указ, в соответствии с которым раздел наследства между детьми, рожденными в законном браке и в незаконном браке, был произведен поровну. Однако позднее практика пошла по пути признания незаконнорожденными детей, рожденных во втором браке, при наличии первого, т. е. в случае так называемого двоеженства или двоемужия. Вследствие этого указанные дети не могли претендовать на наследство после смерти своего отца.

Правовому положению детей, рожденных вне брака, дореволюционное гражданское право и судебная практика XIX – начала XX в. уделяли особое внимание. Положение незаконнорожденных детей в обществе было крайне сложным. Закон не устанавливал никаких юридических отношений между незаконнорожденными детьми и их родителями. Г.Ф. Шершеневич, характеризуя правовой статус таких детей, писал, что это назревший большой вопрос о «без вины виноватых» [5, с. 674]. Важными этапами в изменении положения незаконнорожденных детей явились Закон от 12 марта 1891 г. «О узаконении и усыновлении», а затем Закон от 3 июня 1902 г. Последним вместо термина «незаконнорожденный» был введен новый термин — внебрачный, что имело определенное моральное значение, облегчающее положение таких детей.

Признание детей внебрачными имело важные правовые последствия, которые были предопределены тем, что отношения между родителями и детьми существовали независимо от рождения детей в браке или вне брака [5, с. 376].

В соответствии с нормами дореволюционного гражданского законодательства внебрачные дети не являлись членами юридической семьи, однако на отца возлагались определенные обязанности по отношению к ребенку и его матери, заключающиеся в необходимости их содержания. Указанные

права, по сути, были аналогичны тем, которые устанавливались в законном браке (ст. 132, 132⁵, 132¹⁰, 132¹¹ ч. 1 т. X Свода законов Российской империи).

Наследственные права внебрачных детей полностью определялись их происхождением и характеризовались рядом специфических особенностей. Необходимо отметить, что законодатель поместил нормы, регулирующие порядок наследования внебрачных детей, в раздел о внебрачных детях, а не в главу о наследовании по закону. Внебрачные дети не имели права наследовать по закону после смерти своего отца. Они наследовали только в том случае, если отец указал их в завещании. Не наследуя по закону после отца, внебрачные дети не наследовали и после его родственников.

Закон устанавливал юридическую связь между внебрачным ребенком и его матерью, предоставляя ей всю полноту родительской власти (ст. 132¹ ч. 1 т. X Свода законов Российской империи). Внебрачные дети имели право наследовать по закону только после своей матери. Однако наследственные права определялись видом имущества. Так, внебрачные дети наследовали по закону после матери лишь в благоприобретенном имуществе, как и дети законные. Правда, здесь была одна особенность, объясняемая желанием законодателя следовать принципу: внебрачные дети не должны получить по наследству большую долю, чем законные. Поэтому предпочтение закон отдавал внебрачному сыну перед законной дочерью: доли их были равны. При этом Ш.В. Гессен считал, что при уравнивании долей, следовало бы принимать в расчет как благоприобретенное, так и родовое имущество, приходящееся на долю законной дочери [6, с. 1358].

Мать после смерти своего внебрачного ребенка наследовала по закону по тем же правилам, которые были предусмотрены для наследования по линии восходящей (ст. 1142 ч. 1 т. X Свода законов). Внебрачные дети не наследовали после родственников матери, т. к. закон признавал правовую связь только с ней, а не с ее родом. Тем самым закон исключал внебрачных детей из числа наследников по закону, имеющих право наследования в силу родственного союза. По убеждению А. Рабиновича, это объяснимо взглядом православной церкви на брак: «только в том случае, если он утвержден и освящен церковью при наличии всех необходимых условий, возникает законное родство, поэтому внебрачные дети не связаны с ее родом и не входят в круг лиц, призываемых к наследованию по закону после родственников матери» [7, с. 120].

Доказательством происхождения внебрачного ребенка от матери служили метрические свидетельства о рождении. Необходимо отметить, что запись о рождении признавалась «особым институтом добровольного признания материнства относительно внебрачного ребенка» [8, с. 444].

Редакционная комиссия по составлению проекта Гражданского уложения 1905 г. изменила порядок наследования внебрачных детей. Предполагалось, что внебрачные дети должны наследовать как после матери, так и после отца. Внебрачные дети после смерти матери получали права на наследство, равные правам детей, рожденным в браке. Таким образом, презюмировалось равенство наследственных прав внебрачных и законных детей в имуществе матери. Следовательно, в том случае, если у наследодателя остались внебрачные дети (I разряд наследников) и его отец и мать (II разряд наследников), то к наследству должны быть призваны только внебрачные дети. Таким образом, как нами уже

отмечалось ранее, проект Гражданского уложения отдавал предпочтение внебрачным детям наследодателя перед его остальными родственниками [9, с. 15].

Положение проекта Гражданского уложения о том, что «внебрачные дети одной и той же матери наследуют друг после друга» свидетельствует, что сохранилось правило, применяемое судебной практикой, по которому внебрачные и законные дети одной и той же матери не наследуют друг после друга. Итак, проект Гражданского уложения предлагал равенство наследственных прав внебрачных и законных детей в имуществе матери и не провозглашал их равенство относительно друг друга.

В дальнейшем права внебрачных и законных детей были практически уравнианы в связи с принятием Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о введении книг актов состояния», Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве 1918 г., где в качестве основания возникновения прав и обязанностей родителей и детей устанавливалось происхождение детей, удостоверенное в установленном законом порядке.

Что касается современного российского законодательства, то в соответствии со ст. 47 Семейного кодекса РФ наследственные права детей основываются на их происхождении, удостоверенном в законном порядке. Из этого следует, что ребенок является наследником, если наследодатель связан с ним отношениями материнства или отцовства. В соответствии с действующим российским законодательством дети, родившиеся от лиц, не состоящих в браке (при установлении отцовства), имеют такие же права и обязанности по отношению к родителям и их родственникам, какие имеют дети, родившиеся от лиц, состоящих в браке между собой (ст. 53 СК РФ). Если же отцовство не установлено, то ребенок и мужчина, от которого он был рожден, к наследованию по закону в этом качестве не призываются.

Наследственное право, как и семейное, традиционно относившееся к числу наиболее консервативных и стабильных институтов гражданского права, на протяжении последних десятилетий претерпело заметные изменения. Реформы ряда институтов зарубежного гражданского права повлекли расширение наследственных прав пережившего супруга, а также усыновленных и внебрачных детей, которые в настоящее время полностью уравнианы с правами законно рожденных детей. Указанные изменения во многом обусловлены принятием в рамках Европейского Совета Конвенции об усыновлении детей от 24 апреля 1967 г. и Конвенции о правовом положении внебрачных детей от 15 сентября 1975 г.

Так, например, до недавнего времени положение внебрачных и законных детей во Франции различалось. В частности, при наследовании по закону внебрачные дети могли рассчитывать только на половину от доли, которая им причиталась бы, если бы они являлись законно рожденными детьми. При этом доля законно рожденного ребенка увеличивалась за счет уменьшения доли внебрачного ребенка (ст. 760 Французского гражданского кодекса, в прежней редакции). Правовое положение внебрачных детей изменилось только в 2001 г. в связи с вступлением в действие Закона от 3 декабря 2001 г. № 2001-1135, который уравниал их в правах с законно рожденными детьми. На признание равенства в наследственных правах детей вне зависимости от

их происхождения оказала большое влияние практика Европейского суда по правам человека [10, с. 26–34].

Итак, в отношении детей, рожденных вне брака, действует правило, что после матери они наследуют всегда, а после отца — лишь в тех случаях, когда отцовство подтверждено в установленном законом порядке. В частности, отцовство может быть установлено в добровольном и судебном порядке. Отметим, что к ним приравниваются в правах наследования дети, рожденные в браке, признанном впоследствии недействительным, или в течение трехсот дней со дня признания брака недействительным (п. 3 ст. 30 СК РФ); дети, родившиеся в течение трехсот дней с момента расторжения брака (п. 2 ст. 48 СК РФ).

Таким образом, в соответствии с действующим российским законодательством факты рождения детей в браке или вне его, а также прекращение брака, признание его недействительным не сказываются на наследственных правах ребенка.

Список литературы:

1. Иванов, А.А. Римское право / А.А. Иванов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. — 415 с.
2. Рассолов, М.М. Римское право / М.М. Рассолов, М.А. Горбунов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. — 495 с.
3. Мартынов, Н. Узаконение и усыновление (Закон 12 марта 1891 г.) с законодательными мотивами, разъяснениями Сената и образцами бумаг / Н. Мартынов. — СПб.: Типография М. Меркушева, 1899. — 46 с.
4. Владимирский-Буданов, М.Ф. Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирский-Буданов. — Ростов н/Д: Феникс, 1995. — 640 с.
5. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. — М.: Издание Бр. Башмаковых, 1911. — 858 с.
6. Гессен, Ш.В. О внебрачных детях // Право. — 1902. — № 29. — С. 1315–1327.
7. Рабинович, А. Родители, дети и родственники / А. Рабинович. — М., 1912. — 279 с.
8. Загоровский, А.И. Курс семейного права / А.И. Загоровский. — Одесса: Типография акционерного Южно-русского общества печатного дела, 1909. — 573 с.
9. Мельникова, М.П. Наследование по закону в России от свода законов до Гражданского кодекса РСФСР 1964 года (историко-теоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.П. Мельникова. — Ставрополь, 2001. — 21 с.
10. Ростовцева, Н.В. Имущественные права несовершеннолетних: тенденции развития наследственного законодательства России и Франции // Наследственное право. — 2010. — № 2. — С. 26–34.

References:

1. Ivanov, A.A. Rimskoe pravo / A.A. Ivanov. — M.: JuNITI-DANA: Zakon i pravo, 2008. — 415 s.
2. Rassolov, M.M. Rimskoe pravo / M.M. Rassolov, M.A. Gorbunov. — M.: JuNITI-DANA, 2009. — 495 s.
3. Martynov, N. Uzakonenie i usynovlenie (Zakon 12 marta 1891 g.) s zakonodatel'nymi motivami, razjasnenijami Senata i obrazcami bumag / N. Martynov. — SPb.: Tipografija M. Merkusheva, 1899. — 46 s.
4. Vladimirskij-Budanov, M.F. Obzor istorii russkogo prava / M.F. Vladimirskij-Budanov. — Rostov n/D: Feniks, 1995. — 640 s.
5. Shershenevich, G.F. Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava / G.F. Shershenevich. — M.: Izdanie Br. Bashmakovyh, 1911. — 858 s.

-
6. Gessen, Sh.V. O vnebrachnyh detjah // Pravo. — 1902. — № 29. — S. 1315–1327.
7. Rabinovich, A. Roditeli, deti i rodstvenniki / A. Rabinovich. — M., 1912. — 279 s.
8. Zagorovskij, A.I. Kurs semejnogo prava / A.I. Zagorovskij. — Odessa: Tipografija akcionernogo Juzhno-russkogo obshhestva pechatnogo dela, 1909. — 573 s.
9. Mel'nikova, M.P. Nasledovanie po zakonu v Rossii ot svoda zakonov do Grazhdanskogo kodeksa RSFSR 1964 goda (istoriko-teoreticheskij aspekt) : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / M.P. Mel'nikova. — Stavropol', 2001. — 21 s.
10. Rostovceva, N.V. Imushhestvennye prava nesovershennoletnih: tendencii razvitija nasledstvennogo zakonodatel'stva Rossii i Francii // Nasledstvennoe pravo. — 2010. — № 2. — S. 26–34.

М.А. Бычко,
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра гражданского права и
процесса,
Северо-Кавказский федеральный
университет

С.Н. Ивахненко,
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра гражданского права и
процесса,
Северо-Кавказский федеральный
университет

M.A. Bychko,
candidate of legal Sciences, associate
Professor,
the Department of civil law and process
North-Caucasian Federal University
marina.bichko@yandex.ru

S.N. Ivakhnenko,
candidate of legal Sciences, associate
Professor,
the Department of civil law and process
North-Caucasian Federal University
lana.iva.m@mail.ru

Компенсация морального вреда в сфере защиты прав потребителей: проблемы теории и практики

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью института компенсации морального вреда как для каждого гражданина в отдельности, так и для российского законодательства в целом. Цель статьи — проанализировать основания компенсации морального вреда в сфере защиты прав потребителей, а также критерии определения размера компенсации морального вреда, исходя из норм гражданского законодательства и судебной практики. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных и частнонаучных методов. Авторы делают выводы, что, в последнее время суды формально подходят к решению вопроса о размере компенсации морального вреда гражданам-потребителям и полностью основываются на Постановлении Пленума ВС РФ «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей», которое противоречит нормам действующего законодательства. Предлагается законодательно ограничить категорию дел с участием потребителей, где возможна компенсация морального вреда, и окончательно определиться, возможна ли компенсация морального вреда при нарушении имущественных прав потребителей только при наличии вины правонарушителя или достаточно доказать лишь факт причинения вреда, о чем говорит Постановление Пленума Верховного Суда РФ.

Ключевые слова: моральный вред, нравственные страдания, физические страдания, компенсация морального вреда, защита прав потребителей, вина, безвиновная ответственность.

Compensation of moral harm in the field of consumer protection: problems of theory and practice

Abstract: the relevance of the article due to the importance of the Institute of compensation for moral damage for each citizen and Russian legislation. The purpose of this article is to analyze the Foundation of moral damages in the sphere of protection of consumer rights, as well as criteria for determining the amount

of compensation of moral harm, on the basis of norms of the civil legislation, Decrees of the Plenum and litigation. Implementation of the tasks was achieved through scientific and Astronautic methods. The authors concluded that, in recent times the courts formally approach the issue of compensation for moral harm to the citizens-consumers and are fully based on the Resolution of the Plenum of the RF Supreme court On consideration of the courts civil cases involving disputes on protection of consumers ' rights, which is contrary to the norms of the current legislation. Was proposed to restrict the category of cases involving consumers, where possible compensation for moral damage and decide whether the compensation of moral harm in violation of the proprietary rights of consumers in the absence of guilt of the offender or important, only the fact of harm.

Keywords: *moral hazard, moral suffering, physical suffering, compensation for moral damage, the protection of the rights of consumers, wine, eliminate the idea of responsibility.*

Компенсация морального вреда как относительно новый институт российского гражданского законодательства является предметом многих научных дискуссий. В соответствии с действующим законодательством гражданину может быть причинен как имущественный, так и моральный вред. Под моральным вредом понимаются страдания, вызванные различными неправомерными действиями либо бездействием. Страдания могут быть как нравственными, так и физическими. Нравственные страдания заключаются в переживаниях, связанных со смертью родственников, потерей работы, раскрытием семейной, врачебной тайны, распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина. Физические страдания связаны с физической болью и проявляются в связи с причинением увечья, иным повреждением здоровья, либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий, и т. д. [1, с. 14].

В целом, вопрос о компенсации морального вреда достаточно актуален для российского права. Впервые потерпевшие получили право требовать по суду возмещения морального вреда в виде материальной компенсации в 1989 г. по Закону СССР «О печати и других средствах массовой информации». Первые попытки внедрить понятие компенсации морального вреда в сферу защиты прав потребителей были не вполне осмысленными. Так, компенсацию за причиненный моральный вред получал не сам потребитель, а государство. По старым Правилам бытового обслуживания в случае утраты вещи потребителя химчистка или прачечная помимо возврата ему стоимости пропавшей или испорченной вещи обязаны были уплатить штраф в доход государства в размере 50 % от стоимости вещи. Первым законом на территории СНГ, предусмотревшим возможность потребителю получить возмещение морального вреда, стал Закон «О защите прав потребителей Украины», который вступил в действие 1 октября 1991 г. [2, с. 53]. Вслед за ним эту возможность предусмотрел Закон РФ «О защите прав потребителей» [3].

В соответствии с действующим гражданским законодательством, а именно Гражданским кодексом РФ и Законом РФ «О защите прав потребителей» основанием для компенсации морального вреда является наличие вины причинителя вреда. Об этом четко свидетельствуют ст. 151 ГК РФ и ст. 15 Закона РФ «О защите прав потребителей». В некоторых случаях обязанность правонарушителя возместить потерпевшему вред наступает независимо от вины правонарушителя. В данном случае речь идет о так называемой безвиновной ответственности в

гражданском праве, которая наступает в случае причинения вреда жизни или здоровью потерпевшего источником повышенной опасности, либо когда вред причинен распространением сведений, порочащих честь, достоинство, деловую репутацию, а также в случае причинения вреда гражданину в результате незаконного осуждения, привлечения к уголовной ответственности, заключения под стражу, ареста и др. (ст. 1100 ГК РФ). Как видим, в числе этих исключений отсутствуют отношения, вытекающие из сферы защиты прав потребителей. Однако несмотря на это, не так давно, а именно с середины 2012 г. суды при рассмотрении дел с участием потребителей перестали устанавливать наличие вины в действиях контрагентов потребителей и стали принимать решения о компенсации морального вреда в пользу потребителя во всех случаях, когда установлен факт нарушения прав потребителей. Поводом послужило принятие Пленумом Верховного Суда РФ Постановления от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» [4], в котором были даны разъяснения по многим важным вопросам правового регулирования отношений с участием потребителей.

Ключевое разъяснение Постановления, согласно которому «при решении судом вопроса о компенсации потребителю морального вреда достаточным условием для удовлетворения иска является установленный факт нарушения прав потребителя» (п. 45 Постановления), противоречит общим нормам действующего законодательства. Возникает вопрос: какова роль постановлений Пленума вообще и указанного Постановления в частности — является оно источником права или все же актом толкования права? По этому поводу среди цивилистов давно ведутся споры и до сих пор не существует единой позиции. Ряд авторов (О.С. Иоффе, Ю.Х. Калмыков, В.А. Тархов) полагают, что разъяснения Пленумов можно отнести к источникам права, и они содержат нормы права. Другие авторы считают, что высшие судебные органы не могут устанавливать новые нормы права, а правомочны лишь разъяснять, толковать действующие нормативные установления. Поэтому разъяснения Пленумов при всей их важности для правоприменительной практики нельзя относить к источникам права. Этой позиции придерживаются А.А. Алексеев, Т.И. Илларионова, Б.М. Гонгало. Однако и те и другие исследователи отмечают важность постановлений Пленумов Верховного Суда РФ для развития правоприменительной практики, для толкования и применения правовых норм.

Анализируя сложившуюся судебную практику за прошедший после принятия Пленумом Постановления период времени, можно признать практически верной первую точку зрения, согласно которой разъяснения Пленумов можно отнести к источникам права, соответственно, они содержат нормы права, которые активно применяются в судебной практике. Дело в том, что даже в исковых заявлениях истцы перестали обосновывать факт причинения морального вреда, приводят доказательства его причинения, а вместо этого просто используют следующую фразу: «Законом установлена презумпция причинения морального вреда потребителю, в связи с чем потерпевший освобожден от доказывания в суде факта своих физических и нравственных страданий». Суды при этом удовлетворяют предъявляемые требования.

Однако то, что достаточным условием для удовлетворения иска является установленный факт нарушения прав потребителя, не означает, что суды не должны оценивать характер и степень причиненных потребителю страданий. Данное требование закреплено на законодательном уровне: при определении размера компенсации морального вреда судом учитывается степень вины причинителя вреда, степень и характер физических и нравственных страданий потерпевшего, его индивидуальные особенности, а также требования разумности и справедливости и иные заслуживающие внимания обстоятельства (ст. 151, 1101 ГК РФ). Постановление Пленума также требует проведения такой оценки. Она необходима для определения размера присуждаемой потребителю компенсации морального вреда, который, как отмечается в п. 45 Постановления, в каждом конкретном случае должен определяться судом с учетом характера причиненных потребителю нравственных и физических страданий исходя из принципа разумности и справедливости. Отсюда следует, что при рассмотрении требования о компенсации морального вреда суд всегда должен выяснять характер и степень страданий, причиненных потерпевшему.

Возникает правомерный вопрос: как определить степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред, и которые обязан учитывать суд, определяющий размеры компенсации морального вреда с учетом соблюдения требований разумности и справедливости, если этот вред неощутим для постороннего? В определении адекватности оценки, по нашему мнению, в настоящее время и заключается самая большая проблема при решении вопроса о компенсации морального вреда. Выявить действительную степень физических и нравственных страданий, зависящих от индивидуальных особенностей лица, может только специалист, в компетенцию которого входит определение психологического статуса человека и степени нанесенного ему вреда. По мнению доктора медицинских наук, юриста, профессора, заведующего кафедрой общественного здоровья и здравоохранения Нижегородской государственной медицинской академии Ю.Н. Филиппова, доктора медицинских наук, доцента кафедры О.П. Абаевой, а также других врачей, единственным специалистом, способным справиться с этой задачей, является медицинский психолог [5, с. 23]. Только при тщательном и доскональном изучении конкретных обстоятельств дела и анализе степени страдания потерпевшего (по его собственным оценкам, по мнению его родных и близких и, главное, по заключению судебно-психологической экспертизы) суд может прийти к выводу о размере присуждаемой компенсации.

Проблема в том, что проведение подобной судебно-психологической экспертизы невозможно в каждом случае рассмотрения судом дел, вытекающих из потребительских правоотношений в силу огромного количества таких споров в производстве, увеличения процессуальных сроков, отсутствия возможности привлечения для участия в деле специалистов, существенного удорожания процесса. Кроме того, нельзя полностью исключить ситуацию, когда потребитель-потерпевший отказывается или неспособен сообщить суду какие-либо сведения по вопросу претерпевания им моральных, нравственных страданий. Может ли это расцениваться как основание для отказа в удовлетворении требования о компенсации морального вреда? С точки зрения логики п. 45 Постановления

ответ на этот вопрос должен быть отрицательным, поскольку доказанность факта нарушения прав потребителя одновременно доказывает факт причинения ему морального вреда. Однако суд не сможет в этом случае определить размер компенсации с соблюдением требований ст. 151, 1101 ГК РФ.

В подобной ситуации, по мнению Н.В. Бугаенко, М.В. Кратенко [6. с 324] было представлялось бы правильным присуждение компенсации морального вреда в символическом размере (например, 1 рубль). Компенсация в таком размере фактически будет лишена своего имущественного (и, следовательно, компенсационного в точном смысле слова) значения, но судебным решением будет подтверждено наличие у потерпевшего самого права на компенсацию морального вреда.

Что касается указанных в ст. 1101 ГК РФ требований разумности и справедливости, то Кодекс не дает точной формулировки этих понятий. Эти требования обращены к суду и дают большой простор судебскому усмотрению при решении каждого дела. Тем не менее здесь кроется определенный отрицательный момент. Дел о взыскании морального вреда — великое множество, рассматривают их сотни различных судебных составов, и нередко при сравнении нескольких дел о взыскании морального вреда обнаруживается, что размеры компенсаций у приблизительно одних и тех же дел (т. е. равные степени вины, равная степень и характер физических и нравственных страданий потерпевшего, даже один и тот же объект посягательства) различаются между собой на несколько тысяч рублей. Получается, что очень многое зависит от судебного состава, рассматривающего дело, а это само по себе неразумно и несправедливо.

Поэтому в большинстве случаев суды стали подходить к компенсации морального вреда, причиненного вследствие нарушения прав потребителей, мягко говоря, «формально».

Как правило, размер присуждаемой потребителю компенсации морального вреда составляет небольшую сумму — 1–10 тысяч рублей. Преобладают суммы до 5000 рублей. Исключение составляют те случаи, когда нарушение прав потребителя сопровождается причинением вреда его жизни и здоровью (например, при оказании некачественных медицинских, туристских услуг). Примером может служить Определение Московского областного суда от 4 октября 2011 г. № 33-22344 [7]. Гражданка А. обратилась с иском к МУЗ «Люберецкая районная больница № 1» о компенсации морального вреда, причиненного некачественным оказанием медицинских услуг, просила взыскать с ответчика 1 000 000 рублей. Исковые требования мотивировала тем, что проходила стационарное медикаментозное лечение у ответчика, в день выписки медицинская сестра терапии неправильно удалила ей катетер, в результате чего кусочек катетера остался в организме. 30 марта 2011 г. истица обратилась в НИИ кардиологии им. А.Л. Мясникова. При консультации на УЗИ было выявлено инородное тело в полости предсердия на уровне впадения верхней полой вены, а также не исключалась возможность нахождения мелких плотизирующих структур, связанных телом. Пояснили, что в любой момент при резком движении или рывке этот кусок может переместиться в любой кровеносный сосуд и закрыть его, что представляет угрозу для жизни.

Решением Люберецкого городского суда Московской области от 28 июня 2012 г. исковые требования удовлетворены частично, в пользу истицы взыскана компенсация морального вреда в сумме 40 000 рублей.

По апелляционной жалобе истца указанное решение изменено судебной коллегией по гражданским делам Московского областного суда, сумма компенсации увеличена до 200 000 рублей. По мнению судебной коллегии, судом первой инстанции не учтены в полной мере последствия некачественного оказания медицинских услуг, а именно: необходимость для истицы находиться под постоянным наблюдением врачей, невозможность проведения операции по удалению катетера по медицинским показаниям, т. е. неустранимость дефекта медицинской услуги.

Оправдан ли такой формальный подход к компенсации морального вреда? Не теряет ли своей ценности этот важный правовой институт? Полагаем, что необходимо пересмотреть на законодательном уровне основания компенсации морального вреда, причиненного потребителям. Следует исходить, прежде всего, из степени ценности того объекта, на который посягает нарушитель. Наибольшую ценность имеет жизнь, затем — здоровье, а затем — имущество потребителя. Быть может, целесообразнее законодательно ограничить категорию дел с участием потребителей, где возможна компенсация морального вреда, и тогда суды будут более ответственно подходить к исследованию степени и характера причинения морального вреда, используя результаты психологических экспертиз и другие доказательства? Важно окончательно определиться, возможна ли компенсация морального вреда при нарушении имущественных прав потребителей только при наличии вины правонарушителя или достаточно доказать лишь факт причинения вреда, о чем говорит Постановление Пленума Верховного Суда РФ.

Список литературы:

1. Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1995. — № 3.
2. Потребитель в законе. Самоучитель разумного потребительского поведения / С.В. Викторова и др. — М.: ИИД «Филинь», 1995. — 342 с.
3. О защите прав потребителей : закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 3, ст. 140.
4. Филиппов, Ю.Н. Проблемы компенсации морального вреда, связанного с оказанием медицинской помощи / Ю.Н. Филиппов, О.П. Абаева, А.Ю. Филиппов // Медицинское право. — 2014. — № 1. — С. 21–24.
5. О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2012. — № 9.
6. Бугаенко, Н.В. Судебная практика по гражданским делам. Споры о защите прав потребителей : науч.-практ. пособие / Н.В. Бугаенко, М.В. Кратенко. — М.: Юстицинформ, 2013. — 500 с.
7. Определение Московского областного суда от 4 октября 2011 г. № 33-22344. — URL: <http://www.mosobsud.ru> (дата обращения: 15.01.2015).

References:

1. Nekotorye voprosy primeneniya zakonodatel'stva o kompensacii moral'nogo vreda : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 20 dekabrya 1994 g. № 10 // Bjulleten' Verhovnogo Suda RF. — 1995. — № 3.
2. Potrebitel' v zakone. Samouchitel' razumnogo potrebitel'skogo povedeniya / S.V. Viktorova i dr. — M.: IID «Filin», 1995. — 342 s.

3. O zashhite prav potrebitelej : zakon RF ot 7 fevralja 1992 g. № 2300-I // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1996. — № 3, st. 140.

4. Filippov, Ju.N. Problemy kompensacii moral'nogo vreda, svjazannogo s okazaniem medicinskoj pomoshhi / Ju.N. Filippov, O.P. Abaeva, A.Ju. Filippov // Medicinskoje pravo. — 2014. — № 1. — S. 21–24.

5. O rassmotrenii sudami grazhdanskih del po sporam o zashhite prav potrebitelej : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 28 ijunja 2012 g. № 17 // Bjulleten' Verhovnogo Suda RF. — 2012. — № 9.

6. Bugaenko, N.V. Sudebnaja praktika po grazhdanskim delam. Spory o zashhite prav potrebitelej : nauch.-prakt. posobie / N.V. Bugaenko, M.V. Kratenko. — M.: Justicinform, 2013. — 500 s.

7. Opredelenie Moskovskogo oblastnogo suda ot 4 oktjabrja 2011 g. № 33-22344. — URL: <http://www.mosoblsud.ru> (data obrashhenija: 15.01.2015).

М.С. Трофимов,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и
финансового права,
Северо-Кавказский федеральный
университет*

M.S. Trofimov,

*candidate of Law Science, associate professor,
associate professor of the administrative
and financial law,
North Caucasian federal university
sim-pai@mail.ru*

О соотношении и критериях разграничения предметов административного и муниципального права России

***Аннотация:** в юридической науке важнейшее место занимают вопросы разграничения отраслей права и уточнение предметов отраслей права. Наиболее проблемным является точное определение предметов вторичных отраслей права, являющихся производными от конституционного, административного, гражданского и уголовного права. В российской юридической науке существует большое количество исследований, посвященных соотношению различных, чаще всего взаимодействующих между собой, отраслей права. В частности, в последние годы большое внимание уделяется соотношению предмета муниципального права и предметов других отраслей российского права. Этот интерес вызван специфическими особенностями отрасли муниципального права и непрекращающимися спорами о предмете рассматриваемой правовой отрасли. Достаточно сложным является разграничение предметов административного права и муниципального права. Вопрос о разграничении административного и муниципального права продолжает оставаться дискуссионным в юридической литературе. Несмотря на регулярно появляющиеся научные публикации на тему соотношения указанных отраслей, специалистам не удается договориться о конечных критериях разграничения. Между тем этот вопрос принципиально важен как для теории права, так и для практической деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных служащих, физических и юридических лиц. В основе такого разграничения административного и муниципального права может лежать точка зрения об «узком» или «широком» подходе к предмету муниципального права либо, что является более обоснованным, выявление характера общественного отношения и его участников.*

***Ключевые слова:** административное право, муниципальное право, предмет отрасли права, соотношение административного и муниципального права.*

About a ratio and criteria of differentiation of subjects of the administrative and municipal law of Russia

***Abstract:** in legal science occupy the forefront issues of division of branches of law and clarification of the subject in law. The most problematic is the precise definition of the object of secondary branches of law, is derived from the constitutional, administrative, civil and criminal law. In the Russian legal science,*

there are many studies on the relationship of various, often interacting with each other branches of law. In particular, in recent years, much attention is paid to the relation of the subject of municipal law and subject to other branches of Russian law. This interest is caused by the specific features of the sector of municipal law and ongoing debate on the subject under consideration the legal industry. Distinction is quite difficult subjects of administrative law and municipal law. The question of delimitation of administrative and municipal law continues to be controversial in the legal literature. Despite appearing regularly-schiesya scientific publications on the topic of the relation of these industries, experts can not agree on a final demarcation criteria. Meanwhile, the issue of fundamental importance for the theory of law, and for the practice of public authorities, state and municipal employees, individuals and legal entities. The basis of this distinction, administrative and municipal law may lie viewpoint of the "narrow" or "wide" approach to the subject matter of municipal law, or that is more credible identification of the nature of public-wear and its participants.

Keywords: administrative law, municipal rights, subject of branch of the right, ratio of the administrative and municipal law.

Современное российское право представляет собой сложную систему, состоящую из множества отраслей права, большая часть из которых являются производными от основных отраслей — конституционного, административного, гражданского и уголовного. Развитие этих производных отраслей права, самостоятельность (или несамостоятельность), взаимодействие с другими отраслями российского права на протяжении всего процесса их становления и существования находятся под пристальным вниманием ученых. В рамках настоящей статьи рассмотрим некоторые аспекты соотношения предметов таких отраслей права, как административное и муниципальное право.

Как известно, самостоятельность отрасли права, в первую очередь, определяется наличием у нее самостоятельных предмета и методов правового регулирования.

Нужно сказать, что в отношении предметов административного и муниципального права в отечественной юридической науке имеют место многочисленные споры, касающиеся, прежде всего, особенностей образующих их общественных отношений.

Так, Ю.М. Козлов пишет, что «административное право — это совокупность правовых норм, с помощью которых государство регулирует общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти» [7, с. 15].

Н.Ю. Хаманева предлагает понимать под предметом административного права совокупность общественных отношений, возникающих, развивающихся и прекращающихся в сфере функционирования субъектов исполнительной власти и осуществления административного судопроизводства, а также в связи с осуществлением иными государственными органами внутриорганизационной деятельности управленческого характера [1, с. 10].

Авторы одного из учебных пособий по административному праву Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумов, Г.Ю. Малумов выделяют следующие группы общественных отношений, регулируемых нормами административного права:

— отношения в системе «государство — общество — человек» (разнообразные управленческие отношения), для которых в большинстве случаев характерно обязательное участие государства в лице его органов, прежде всего исполнительной власти, и должностных лиц;

— отношения в системе не только государственной власти, прежде всего исполнительной, но и законодательной и судебной ветвей единой государственной власти;

— отношения между гражданами, например, по поводу пресечения административных правонарушений;

— отношения обеспечения соблюдения общественного порядка и безопасности [4].

Ю.М. Козлов считает, что «при определении предмета административного права необходимо учитывать:

а) сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности;

б) наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;

в) практическую реализацию ими распорядительных полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности» [8, с. 15].

Соответственно, административное право регулирует особые группы общественных отношений, имеющих управленческую природу и связанных с реализацией органами государственной власти своих властных полномочий. Этот вывод уже не подвергается сомнению учеными-административистами.

При этом интерес вызывает степень проникновения регулирующего воздействия административного права в сферы действия других отраслей российского права, его взаимосвязь и взаимодействие с другими отраслями права. Ю.А. Тихомиров пишет: «Естественно, наиболее тесные связи административного права складываются с отраслями публичного права, и прежде всего с конституционным правом. Эти отрасли столь близки, что могут считаться своего рода правовыми близнецами» [14, с. 100]. Однако если взаимоотношения административного права и конституционного права подвергались разнообразным и многочисленным научным исследованиям, то соотношение предмета административного права и муниципального права не удостоено столь пристального внимания со стороны научной общественности.

Как известно, муниципальное право России выделилось в самостоятельную (хотя и признанную не всеми правоведомы) отрасль российского права только в середине 1990-х гг. До этого времени муниципальное право считалось подотраслью конституционного права Российской Федерации.

В последние годы все больше специалистов в области права поддерживают мнение о том, что ведущей отраслью российского права является именно административное, а не конституционное право [1, 3]. И совершенно справедливо, что муниципальное право России в большей степени связано и взаимодействует с конституционным и административным правом. Следовательно, разграничение предметов этих отраслей наиболее сложно, но и крайне необходимо.

Определение предмета муниципального права России является сложной задачей, в связи с существующими диаметрально противоположными точками зрения на эту проблему.

В статье-рецензии на учебник Е.С. Шугриной, вышедший в 2007 г. [16], С.Д. Князев и О.Е. Шишкина достаточно четко описывают существующие

на сегодняшний день разногласия среди ученых по поводу определения предмета муниципального права. «Совершенно справедливо подчеркивая комплексный характер муниципального права, обусловленный его зарождением на стыке конституционного, административного, финансового, земельного, экологического и других отраслей права (с. 15), Е.С. Шугрина тем не менее по непонятным причинам полагает, что предметом муниципально-правового регулирования являются однородные общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, в процессе реализации населением права на местное самоуправление непосредственно, а также через органы местного самоуправления (с. 18). Если муниципальное право — комплексная отрасль права (что не вызывает никаких возражений), то отличие его предмета состоит в том, что он охватывает не однородные, а тесно взаимосвязанные разнородные общественные отношения, которые по своей юридической природе изначально испытывают потребность не в муниципальном, а в конституционном, административном, финансовом и ином отраслевом правовом регулировании. И только объективно возникающая потребность в объединении усилий различных отраслей российского права в юридическом обеспечении всего комплекса разнородных, но тесно взаимосвязанных общественных отношений, опосредующих организацию и осуществление местного самоуправления, обуславливает обособление муниципального права в качестве второго нормативного правового массива комплексного характера» [6, с 39].

Соответственно, говоря о предмете муниципального права, одни ученые придерживаются широкого подхода, доказывая комплексный характер отрасли муниципального права и, как следствие, комплексный характер предмета отрасли, в который включаются многочисленные общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления. Так, Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин указывают на то, что «муниципальное право регулирует общественные отношения, совокупность которых можно представить в виде следующих основных групп:

- отношения, возникающие в результате организации местного самоуправления как института народовластия;
 - отношения, возникающие в процессе реализации права населения муниципального образования, а также отдельного гражданина на местное самоуправление;
 - отношения, возникающие в связи с организацией деятельности представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления;
 - отношения, связанные с регулированием статуса членов выборных органов и должностных лиц, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции в сфере местного самоуправления, муниципальной службы, и муниципальных служащих;
 - отношения, связанные с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;
 - отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти;
-

— отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества» [5, с. 14].

Другая точка зрения связана с узким толкованием предмета муниципального права. Ее сторонники обоснованно доказывают, что отношения в сфере местного самоуправления регулируются многочисленными отраслями российского права: конституционным, административным, гражданским, финансовым, бюджетным и др. Сам же предмет муниципального права очень узок. В частности, А.Н. Кокотов пишет: «Можно ли в рамках местного самоуправления выделить отношения, детально регулируемые нормами именно муниципального права (прежде всего, нормами специального законодательства о местном самоуправлении)? Да, можно. Это территориальные и организационные формы местного самоуправления (территории муниципальных образований, их состав, границы, структура органов местного самоуправления, иные аспекты устройства аппарата муниципальной власти, органы общественной самодеятельности); это порядок деятельности органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, положение депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Иными словами, то, что в свое время называлось советским строительством, а сегодня по традиции можно условно определить как муниципальное строительство или муниципальное устройство.

Таким образом, в рамках местного самоуправления (общий предмет муниципального права) выделяется муниципальное строительство, муниципальное устройство — собственный предмет муниципального права» [9, с. 37].

Оба подхода имеют привлекательные стороны и ни один из них не может претендовать на то, чтобы считаться единственным и абсолютно верным. Они прослеживаются как в литературе конца 1990-х — начала 2000-х гг., так и в литературе 2010–2014 гг. [10, 11, 12, 13], что подтверждает вывод о невозможности на данный момент признания одной из точек зрения доминирующей.

В условиях существующей дискуссии можно предложить некоторые критерии разграничения предметов административного и муниципального права.

Так, при определении предмета административного права и муниципального права следует учитывать наличие (отсутствие) в качестве одной стороны общественного отношения органа государственной власти, а также характер общественного отношения (связано ли оно с организацией государственного управления или непосредственно касается организации местного самоуправления).

Если в общественном отношении в качестве одной из сторон выступает орган государственной власти, и отношение связано с организацией и осуществлением государственной власти, то такое общественное отношение следует относить к предмету административного права.

В том случае, если в качестве одной из сторон общественного отношения орган государственной власти не выступает, но участником отношения является орган муниципального образования или население муниципального образования, а содержание отношения составляет организация и осуществление местного самоуправления, то оно должно относиться к предмету муниципального права.

Список литературы:

1. Административное право России : курс лекций / К.С. Бельский [и др.]; под ред. Н.Ю. Хаманевой. — М.: ТК Велби: Проспект, 2007. — 704 с.
2. Белявский, Д.С. Некоторые особенности предмета правового регулирования отрасли муниципального права России // Российское право в Интернете. — 2010. — № 5. — С. 9–11.
3. Демин, А.А. Соотношение конституционного и административного права в системе российского права // Административное право и процесс. — 2006. — № 1. — С. 5–9.
4. Звоненко, Д.П. Административное право : учебник / Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумов, Г.Ю. Малумов. — М.: Юстицинформ, 2007. — 183 с.
5. Игнатюк, Н.А. Муниципальное право : учеб. пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. — М.: Юстицинформ, 2007. — 312 с.
6. Князев, С.Д. Еще раз о предмете и содержании муниципального права России. Рецензия на кн.: Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / С.Д. Князев, О.Е. Шишкина // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 18. — С. 38–40.
7. Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. — М.: Юристъ, 2004. — 318 с.
8. Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов; под ред. Л.Л. Попова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2005. — 701 с.
9. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России : учебник / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. — М.: Юристъ, 2005. — 383 с.
10. Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. — М.: Проспект, 2009. — 544 с.
11. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. пособие / И.А. Алексеев, Д.С. Белявский, М.С. Трофимов и др. — М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2014. — 256 с.
12. Реброва, Н.М. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. пособие / Н.М. Реброва. — Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011. — 254 с.
13. Скрипкин, Г.Ф. Муниципальное право России. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учеб. пособие. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. — 176 с.
14. Тихомиров, Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. — М.: Юриформцентр, 1998. — 798 с.
15. Хаманева, Н.Ю. Перспективы развития науки административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития) : сборник статей. — М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. — С. 3–9.
16. Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / Е.С. Шугрина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК «Велби»: Проспект, 2007. — 672 с.

References:

1. Administrativnoe pravo Rossii : kurs lekcij / K.S. Bel'skij [i dr.]; pod red. N.Ju. Hamanевой. — М.: ТК Velbi: Prospekt, 2007. — 704 s.
2. Beljavskij, D.S. Nekotorye osobennosti predmeta pravovogo regulirovanija otrasli mu-nicipal'nogo prava Rossii // Rossijskoe pravo v Internetе. — 2010. — № 5. — S. 9–11.
3. Demin, A.A. Sootnoshenie konstitucionnogo i administrativnogo prava v sisteme rossijskogo prava // Administrativnoe pravo i process. — 2006. — № 1. — S. 5–9.
4. Zvonenko, D.P. Administrativnoe pravo : uchebnik / D.P. Zvonenko, A.Ju. Malumov, G.Ju. Malumov. — М.: Justicinform, 2007. — 183 s.
5. Ignatjuk, N.A. Municipal'noe pravo : ucheb. posobie / N.A. Ignatjuk, A.V. Pavlushkin. — М.: Justicinform, 2007. — 312 s.

6. Knjazev, S.D. Eshhe raz o predmete i sodержanii municipal'nogo prava Rossii. Recenzija na kn.: Shugrina E.S. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnik / S.D. Knjazev, O.E. Shishkina // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2007. — № 18. — S. 38–40.
7. Kozlov, Ju.M. Administrativnoe pravo : uchebnik / Ju. M. Kozlov. — M.: Jurist, 2004. — 318 s.
8. Kozlov, Ju.M. Administrativnoe pravo : uchebnik / Ju. M. Kozlov, D.M. Ovsjanko, L.L. Po-pov; pod red. L.L. Popova. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Jurist#, 2005. — 701 s.
9. Kokotov, A.N. Municipal'noe pravo Rossii : uchebnik / A.N. Kokotov, A.S. Salomatkin. — M.: Jurist, 2005. — 383 s.
10. Municipal'noe pravo Rossii : uchebnik / otv. red. S.A. Avak'jan. — M.: Prospekt, 2009. — 544 s.
11. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii : ucheb. posobie / I.A. Alekseev, D.S. Beljavskij, M.S. Trofimov i dr. — M.: Al'fa-M: INFRA-M, 2014. — 256 s.
12. Rebrova, N.M. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii : ucheb. posobie / N.M. Rebrova. — Novocherkassk: JuRGТУ, 2011. — 254 s.
13. Skripkin, G.F. Municipal'noe pravo Rossii. Vzaimodejstvie organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravlenija : ucheb. posobie. — M.: JuNITI-DANA: Zakon i pravo, 2012. — 176 s.
14. Tihomirov, Ju.A. Kurs administrativnogo prava i processa / Ju.A. Tihomirov. — M.: Jurinformcentr, 1998. — 798 s.
15. Hamaneva, N.Ju. Perspektivy razvitija nauki administrativnogo prava // Administrativnoe i informacionnoe pravo (sostojanie i perspektivy razvitija) : sbornik statej. — M.: Izd-vo Akademicheskogo pravovogo un-ta, 2003. — S. 3–9.
16. Shugrina, E.S. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnik / E.S. Shugrina. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: ТК «Velbi»: Prospekt, 2007. — 672 s.

Д.С. Белявский,
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра конституционного и
международного права,
Северо-Кавказский федеральный
университет

D.S. Belyavsky,
Candidate of Law, Associate Professor,
North-Caucasian Federal University

dr.belyavsky@mail.ru

Неопределенность в соотношении предмета регулируемого административного и муниципального права как характерная черта русской юридической науки

Аннотация: статья посвящена актуальному в современных условиях быстрого развития административного и муниципального права вопросу о соотношении их предметов регулирования. Несмотря на сохраняющиеся в юридической науке представления о том, что муниципальное право является составляющей (подотраслью) других отраслей права — административного, конституционного, многие специалисты поддерживают точку зрения о самостоятельном комплексном характере предмета правового регулирования отрасли муниципального права. Решению возникающих в этой связи теоретических и практических проблем уделяется внимание в работе.

Ключевые слова: административное право, муниципальное право, местное самоуправление, правовые основы, общественные отношения, предмет регулирования, вопросы местного значения, комплексная отрасль права, форма народовластия, форма самоорганизации.

The uncertainty in the ratio of the subject of regulation of administrative and municipal law as a characteristic feature of the Russian legal science

Abstract: the article is devoted to the rapid development of modern administrative and municipal law on the ratio of their objects of regulation. Despite continuing representation in legal science that are part of municipal law (sub-sector) other branches of law — administrative, constitutional, many experts supported the view of the independent nature of the complex subject of legal regulation in the sector of municipal law. Addressing emerging in this context of theoretical and practical problems of attention is paid to work.

Keywords: administrative law, municipal law, municipal government, legal bases, social relations, the object of regulation, the issues of local value, the complex branch of law, the form of people's rule, the form of self-organization

В настоящее время Россия переживает очередной этап правовых преобразований: не завершены административная и муниципальная реформы, взят курс на модернизацию и демократизацию отечественной политической системы и т. д.

Между тем многие серьезные вопросы остались не решенными. В частности, о соотношении предметов регулирования традиционных отраслей права (административное, уголовное, гражданское право и т. д.) и относительно новых, комплексного характера (муниципальное, экологическое право и др.).

Так, например, среди ученых-муниципалистов сложились три подхода в отношении предмета регулирования муниципального права, которые условно можно назвать комплексным, критическим и компромиссным.

1. По наиболее распространенному подходу муниципальное право — новая комплексная отрасль права России, а предмет муниципального права совпадает (либо оказывается шире) с комплексом отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления. Отрасль муниципального права является комплексной, поскольку нормы, из которых она состоит, регулируют весь комплекс общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления — в том числе регулируемых нормами и других отраслей права (административного, гражданского, налогового и т. д.) [1, 2, 3, 4, 5, 6]. В.И. Фадеев поясняет, что в муниципальном праве «в силу специфики его предмета доля правовых норм, которые имеют как бы два адреса «прописки», весьма значительна» [1, с. 11] (т. е. нормы, входящие в эту отрасль, одновременно могут входить в число норм других отраслей права).

2. Согласно второму, менее распространенному подходу (В.И. Васильев [7], В.А. Баранчиков [8]) предмет муниципального права уже комплекса отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления. Данный подход построен на критике недостатков первого, т. к. в соответствии с первым подходом не совсем понятны пределы регулирования муниципального права. Ученые — сторонники данного подхода полагают, что комплексной отрасли муниципального права не существует, а признают только комплексный характер российского законодательства о местном самоуправлении (поскольку,

как известно, из теории права, отрасль права и отрасль законодательства — не одно и то же). К предмету же муниципального права относятся только те общественные отношения, которые связаны с организационно-правовой стороной местного самоуправления. В.И. Васильев рассматривает муниципальное право как «подотрасль конституционного права, регулирующую одну из форм народовластия, а именно — муниципальную власть» [7]. В определенной степени согласен с этой точкой зрения и С.Г. Дырда [9]. Аргументы, приводимые В.И. Васильевым, весьма интересны, и его критика понимания сущности предмета муниципального права как комплексной отрасли во многом справедлива. Однако до полного завершения формирования отрасли муниципального права и законодательства «комплексный» подход вполне применим в научных исследованиях и учебном процессе. Поэтому совсем не случайно данный подход имеет практически повсеместное распространение и признание.

3. В определенном смысле подхода промежуточного характера придерживается А.А. Сергеев, который выделяет муниципальное право в широком и узком смысле [10, с. 9]. В узком смысле он трактует муниципальное право как совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих организацию местного самоуправления. В широком смысле (то, что представители первого из вышеперечисленных подходов называют «комплексной отраслью муниципального права») под муниципальным правом он понимает объединение муниципального права в узком значении с базовыми и локальными межотраслевыми институтами, причем рассмотрение его в этом смысле целесообразно в учебных целях.

Таким образом, в российской юридической науке существуют следующие точки зрения о соотношении конституционного и муниципального права: 1) муниципальное право — самостоятельная комплексная отрасль российского права (комплексный подход); 2) муниципальное право — подотрасль конституционного права (критический подход); 3) муниципальное право может пониматься в двух смыслах: в узком — это подотрасль конституционного права, в широком — комплексное правовое образование (компромиссный подход). Причем приходится констатировать, что, несмотря на некоторую теоретическую слабость (справедливо отмеченную сторонниками критического подхода), комплексный подход остается единственным применимым с прикладной точки зрения подходом. Компромиссный же подход является скорее «элегантным» способом ухода от ответа на вопрос о предмете отрасли муниципального права.

Не отличаются единообразием и мнения административистов. Так, по мнению Ю.М. Козлова, «административное право — это совокупность правовых норм, с помощью которых государство регулирует общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти» [11, с. 15]. А.П. Коренев полагает, что «административное право... предназначено регулировать... общественные отношения в... сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти» [12, с. 3].

Комментируя эти и другие позиции относительно предмета отрасли и науки административного права, Р.А. Ромашов пишет, что «гораздо логичнее было бы

объединить в рамках одной научной специальности дисциплины, в комплексе образующие «административное право в широком смысле», прообразом которого в свое время выступало «полицейское право» [13, с. 12]. По его мнению, в подобном понимании государственное управление следует рассматривать как предмет административного права и как средство, при помощи которого осуществляется административно-правовое регулирование. Особенностью такого восприятия является то, что государственное управление в качестве предмета включает общественные отношения, с которыми связывается факт существования государства как социально-политического явления. К числу таких отношений следует прежде всего отнести отношения, связанные с формированием и функционированием аппарата государственного управления, обеспечением общественного порядка, осуществлением фискальной функции государства. Особенностью названных отношений является то, что это отношения власти-подчинения, в рамках которых одни субъекты наделены властной компетенцией, а другие обязаны под угрозой возможного принуждения исполнять адресованные к ним властные предписания. Государственное управление как средство правового регулирования непосредственным образом связано с механизмом государственного принуждения [13].

Как известно, подобная точка зрения подвергается резкой критике К.С. Бельским [14].

Как же разграничить административное и муниципальное право? Если использовать наиболее поддерживаемый на данном этапе комплексный подход, то это достаточно затруднительно. Например, практически никто из муниципалистов не исключает из предмета регулирования «своей» отрасли организацию и деятельность местных администраций. Тем не менее Д.Н. Бахрах определяет предмет административного права как «совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации (органов исполнительной власти), муниципальной администрации (исполнительных органов местного самоуправления) и административного судопроизводства» [15, с. 64].

М.С. Трофимов, опираясь на позицию А.Н. Кокотова (в отношении предмета «именно муниципального права», отделенного от других отраслей права), предлагает следующий способ. Приведем его мнение развернуто: «Представляется необходимым при определении предмета административного права и муниципального права учитывать наличие (отсутствие) в качестве одной стороны общественного отношения органа государственной власти, а также характер общественного отношения (связано ли оно с организацией государственного управления или непосредственно касается организации местного самоуправления). Если орган государственной власти имеет место быть, и общественное отношение связано с организацией и осуществлением государственной власти, то данное общественное отношение относится к предмету административного права. В том случае, если в качестве одной из сторон общественного отношения не выступает орган государственной власти, а содержанием отношения является организация и осуществление местного самоуправления, то оно должно относиться к предмету муниципального права» [16, с. 252].

Точка зрения М.С. Трофимова, безусловно, заслуживает внимания. Наличие двух условий — субъекта правоотношения (в виде органа

государственной власти) и содержания правоотношения (в виде организации государственного управления) позволяет более четко разграничить предметы регулирования административного и муниципального права.

Однако у этого подхода есть и недостатки. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом». Таким образом, одним из субъектов такого правоотношения выступает орган государственной власти. Однако делает ли данное обстоятельство такое отношение административно-правовым? С этим сложно согласиться.

Что касается второго условия — того, что содержанием правоотношения должна быть организация государственного управления, а не местного самоуправления, то необходимо иметь в виду следующее. Как известно, и Конституция, и вышеуказанный Федеральный закон допускают передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Иначе говоря, разграничение административного и муниципального права ставится в зависимость от воли законодателя, делегировавшего то или иное государственное полномочие муниципальным органам. Представляется, что такая постановка вопроса имеет достаточно субъективный характер.

Следует сделать вывод, что современный этап развития отрасли муниципального права и законодательства о местном самоуправлении пока не позволяет достаточно четко разграничить предметы регулирования административного и муниципального права. Наиболее конструктивным является продолжение использования комплексного подхода. Возможно, дальнейшее развитие законодательства России позволит в будущем провести такое разграничение.

Список литературы:

1. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. — М.: Проспект, 2006. — 768 с.
2. Выдрин, И.В. Муниципальное право России / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. — М.: Норма, 2001. — 359 с.
3. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. — М.: Юристъ, 2005. — 384 с.
4. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. — 559 с.
5. Овчинников, И.И. Муниципальное право России / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. — М.: Эксмо, 2007. — 544 с.
6. Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации / Е.С. Шугрина. — М.: ТК Велби: Проспект, 2007. — 672 с.
7. Васильев, В.И. Муниципальное право России / В.И. Васильев. — М.: ЗАО «Юстицинформ», 2008. — 848 с.
8. Баранчиков, В.А. Муниципальное право / В.М. Баранчиков. — М.: Закон и право, 2000. — 383 с.
9. Дырда, С.Г. К вопросу о предмете муниципального права // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 7. — С. 9–12.

10. Сергеев, А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Сергеев. — М., 2007. — 43 с.

11. Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. — М.: Юристъ, 2004. — 554 с.

12. Коренев, А.П. Административное право России : учебник : в 3 ч. — Ч. 1 / А.П. Коренев. — М.: МА МВД России, 2000. — 280 с.

13. Ромашов, Р.А. К вопросу о предмете и источниках административного права России // Административное право и процесс. — 2006. — № 3. — С. 13–16.

14. Бельский, К.С. Полицейское право : лекционный курс / К.С. Бельский; под ред. А.В. Куракина. — М.: Дело и Сервис, 2004. — 816 с.

15. Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — М.: Норма, 2005. — 800 с.

16. Трофимов, М.С. К вопросу о соотношении предметов административного и муниципального права России // Правовая действительность: состояние, перспективы, проблемы развития (на материалах Северо-Кавказского федерального округа) : материалы 55-й науч.-метод. конференции преподавателей и студентов «Университетская наука — региону» (г. Ставрополь, 15 апреля 2010 г.). — Ставрополь: Мысль, 2010. — С. 253–254.

References:

1. Kutafin, O.E. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii / O.E. Kutafin, V.I. Fadeev. — М.: Prospekt, 2006. — 768 s.

2. Vydrin, I.V. Municipal'noe pravo Rossii / I.V. Vydrin, A.N. Kokotov. — М., 2001. — 359 s.

3. Kokotov, A.N. Municipal'noe pravo Rossii / A.N. Kokotov, A.S. Salomatkin. — М.: Jurist#, 2005. — 384 s.

4. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii / pod red. N.S. Bondarja. — 2 izd., pererab. i dop. — М.: JuNITI-DANA, Zakon i pravo, 2002. — 559 s.

5. Ovchinnikov, I.I. Municipal'noe pravo Rossii / I.I. Ovchinnikov, A.N. Pisarev. — М.: Jeksmo, 2007. — 544 s.

6. Shugrina, E.S. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii / E.S. Shugrina. — М.: ТК Велби, Izd-vo Prospekt, 2007. — 672 s.

7. Vasil'ev, V.I. Municipal'noe pravo Rossii / V.I. Vasil'ev. — М.: ЗАО «Justicinform», 2008. — 848 s.

8. Baranchikov, V.A. Municipal'noe pravo / V.M. Baranchikov. — М.: Zakon i pravo, 2000. — 383 s.

9. Dyrda, S.G. K voprosu o predmete municipal'nogo prava // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2012. — № 7. — S. 9–12.

10. Sergeev, A.A. Konstitucionno-pravovye aspekty organizacii i osushhestvlenija mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk / A.A. Sergeev. — М., 2007. — 43 s.

11. Kozlov, Ju.M. Administrativnoe pravo : uchebnik / Ju.M. Kozlov. — М.: Jurist, 2004. — 554 s.

12. Korenev, A.P. Administrativnoe pravo Rossii : uchebnik : v 3 ch. — Ch. 1 / A.P. Korenev. — М.: МА MVD Rossii, 2000. — 280 s.

13. Romashov, R.A. K voprosu o predmete i istochnikah administrativnogo prava Rossii // Administrativnoe pravo i process. — 2006. — № 3. — S. 13–16.

14. Bel'skij, K.S. Policejskoe pravo : lekcionnyj kurs / K.S. Bel'skij; pod red. A.V. Kurakina. — М.: Delo i Servis, 2004. — 816 s.

15. Bahrah, D.N. Administrativnoe pravo / D.N. Bahrah, B.V. Rossinskij, Ju.N. Starikov. — М.: Norma, 2005. — 800 s.

16. Trofimov, M.S. K voprosu o sootnoshenii predmetov administrativnogo i municipal'nogo prava Rossii // Pravovaja dejstvitel'nost': sostojanie, perspektivy, problemy razvitija (na materialah Severo-Kavkazskogo federal'nogo okruga) : materialy 55-j nauchno-metodicheskoj konferencii prepodavatelej i studentov «Universitetskaja nauka — regionu» (g. Stavropol', 15 aprelja 2010 g.). — Stavropol': Mysl', 2010. — S. 252–253.

В.А. Мельникова,
ассистент,
кафедра административного и
финансового права,
Северо-Кавказский федеральный
университет

V.A. Melnikova,
assistant of the Department of
administrative and financial law
North-Caucasus Federal University

Правовые основы мониторинга прямых иностранных инвестиций, осуществляемого Банком России

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью создания консолидированного ресурса или органа государственной власти, ответственного за объединение или обработку информации статистического учета прямых иностранных инвестиций.

На данном этапе современная финансово-правовая наука незаслуженно обходит вниманием вопросы финансового мониторинга и финансовой статистики. Пожалуй, единственным источником, содержащим информацию по данному поводу, можно назвать Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в котором указаны некоторые полномочия банка в данной сфере. Что же касается других органов государственной власти, вовлеченных в осуществление мониторинга прямых иностранных инвестиций, то в их отношении законодательство не содержит четкой регламентации полномочий по данному вопросу. Необходимо устранить пробел и создать единый реестр, содержащий в себе всю необходимую информацию. В статье внесены предложения по закреплению за конкретным органом полномочия по созданию и ведению единого государственного информационного реестра предприятий с прямыми иностранными инвестициями. Таким органом может являться, например, Федеральная налоговая служба. Данный реестр может аккумулировать информацию не только о фактах деятельности юридических лиц, но и итоговые статистические данные Банка России о прямых инвестициях в Россию и прямых инвестициях из России за рубеж по принципу активов—пассивов в разрезе финансовых инструментов, видов экономической деятельности стран—партнеров и субъектов Федерации, а также информацию о налоговых поступлениях от совместных предприятий и филиалов и представительств иностранных юридических лиц и другие данные. Наличие подобного реестра повысит степень доверия иностранных инвесторов к контролирующим органам.

Ключевые слова: инвестиции, статистика, мониторинг, бухгалтерский учет, анализ информации, иностранные инвестиции, реестр данных.

The legal framework of the monitoring of foreign direct investment carried out by the Bank of Russia

Abstract: the relevance of the article due to the necessity of creation of a consolidated share or public authority responsible for merger or information processing statistics of foreign direct investment. At this stage of the modern financial and legal science undeservedly ignored by the financial monitoring and financial statistics. Perhaps the only source containing information on this subject can be called FZ dated 10.07.2002, No. 86-FZ “On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)”, which lists some of the powers of the Bank in this area. As for the other bodies of the state authorities involved in the monitoring of foreign direct investment, in their relation to the legislation contains no explicit regulation authority on this issue. It is therefore necessary to address this gap and to create a single registry, which contains

all the necessary information. In addition, the article made according to the assignment by the authority the authority for the creation and maintenance of the unified state information register of enterprises with foreign direct investment. Such authority may be for example the Federal tax service. This registry can accumulate information not only about the facts of the activity of legal entities and summary statistics of the Bank of Russia's direct investment in the Russian Federation and direct investments from Russia abroad on the principle of asset-liabilities in respect of financial instruments, types of economic activity of the partner countries and regions, as well as information about tax receipts from joint ventures and branches and representations of foreign legal persons and other data. The presence of such a registry will increase the confidence of foreign investors to regulatory agencies.

Keywords: *investments , statistics , monitoring , accounting , information analysis , foreign investment registry data.*

Современная финансово-правовая наука незаслуженно обходит вниманием вопросы финансового мониторинга и финансовой статистики, в то время как еще на рубеже XIX и XX вв. в рамках университетского курса финансового права читался такой специальный курс, как «Финансовая статистика важнейших государств».

Как отмечал известный представитель дореволюционной финансово-правовой науки И.И. Янжул, «...по отношению к настоящему времени для финансиста ближайшей вспомогательной наукой должна служить статистика, из которой он может черпать необходимые числовые указания всякого рода, например о распределении населения, о заработках, о доходах и т. д., указания, без которых нельзя правильно судить о конкретных отношениях и потому немислимо делать какие-либо обобщения. Только при условии самого широкого пользования статистикой возможно выведение общих принципов для государственного хозяйства» [1].

До недавнего времени полномочиями по осуществлению статистического учета прямых иностранных инвестиций были наделены Банк России, Федеральная таможенная служба (ФТС) и Федеральная служба государственной статистики (Росстат). С принятием Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» полномочия по осуществлению официального статистического учета прямых инвестиций в Российскую Федерацию и прямых инвестиций из Российской Федерации за рубеж были закреплены за Банком России.

При этом какого-либо консолидированного ресурса или органа государственной власти, ответственного за объединение или обработку информации, полученной названными структурами, предусмотрено не было. Банк России, ФТС и Росстат вели статистический учет прямых иностранных инвестиций обособленно друг от друга, в разрезе целей и задач их деятельности.

С большой долей вероятности можно предположить, что такое дублирование полномочий приводило к существенным расхождениям в публикуемых статистических данных, что не в последнюю очередь было связано с различными методиками статистического учета прямых иностранных инвестиций.

Правовые основы реализации Банком России официального статистического учета входящих и исходящих прямых инвестиций заложены в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке

Российской Федерации (Банке России)» [2], который наделяет Банк России полномочиями по осуществлению статистического учета в названной сфере и формированию статистической методологии.

Респондентов, на которых законодательно возложена обязанность по предоставлению статистических данных Банку России, условно можно подразделить на две группы: 1) субъекты нефинансового сектора экономики, которые ранее представляли такую информацию в Росстат; 2) кредитные организации, некредитные финансовые организации и банковские группы и холдинги.

Обязанность первой группы респондентов закреплена в ч. 10 ст. 8 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», обязанность второй — представляет собой не что иное, как обязанность кредитных организаций и некредитных финансовых организаций составлять и представлять Банку России отчетность [3].

Банк России применяет так называемый комбинированный метод сбора статистической информации, сочетающий элементы сплошного и выборочного методов. Так, ежеквартальное обследование респондентов — субъектов финансового сектора носит сплошной характер, а организаций нефинансового сектора — выборочный.

Согласно Методологии официального статистического учета прямых инвестиций в Россию и прямых инвестиций из России за рубеж Банка России от 27 июня 2014 г. [4] (далее — Методология) формы отчетности по прямым инвестициям содержат следующие сведения: об остатках на начало и конец периода, операциях, переоценке и прочих изменениях за отчетный период, о накопленном и выплаченном доходе и реинвестированной прибыли.

Помимо получения информации от названных респондентов для составления банковской статистики, платежного баланса, финансового счета в системе национальных счетов, а также для анализа экономической ситуации Банк России имеет право запрашивать и получать необходимую информацию на безвозмездной основе у федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, юридических лиц. Кроме того, сведения могут быть получены Банком России от различных международных организаций (МВФ, ОЭСР и др.).

Сбор информации о прямых иностранных инвестициях осуществляется Банком России на федеральном и региональном уровнях, что способствует получению более полной и объективной информации в масштабах федерального государства.

Банк России разрабатывает методологию официального статистического учета прямых иностранных инвестиций, обеспечивает хранение, защиту и опубликование полученной информации, ведение реестра респондентов. Непосредственную же работу по сбору отчетности кредитных, некредитных финансовых и нефинансовых организаций, контролю за ее достоверностью и качеством, а также по передаче указанной информации на федеральный уровень — в Банк России осуществляют территориальные учреждения Банка России.

Прямые инвестиции в национальную экономику и за границу фиксируются в рамках финансового счета платежного баланса Российской Федерации, который представляет собой статистический отчет, отражающий экономи-

ческие операции между резидентами и нерезидентами за установленный период времени (обычно календарный год).

Платежный баланс составляется на основе такого принципа бухгалтерского учета, как принцип двойной записи, что означает двойное отражение всех финансовых операций по кредиту одной статьи и дебету другой. Платежный баланс, в котором поступления из-за рубежа превышают размер исходящего капитала, именуется активным, а в противоположном случае — пассивным [5].

В идеале должен достигаться баланс между входящим и исходящим капиталом, однако на практике это труднодостижимо. К примеру, если государство импортирует больше, чем экспортирует, его торговый баланс (часть платежного баланса) будет дефицитным, но дефицит по данному счету может быть компенсирован за счет входящих иностранных инвестиций или путем получения публичных кредитов иностранных государств. Следует напомнить, что одной из целей мониторинга прямых иностранных инвестиций является достижение сбалансированности платежного баланса страны.

Как отмечается в п. V Методологии Банк России формирует сводные итоги статистики входящих и исходящих прямых инвестиций по принципу «активов — пассивов» в разрезе финансовых инструментов, видов экономической деятельности, стран-партнеров и субъектов Российской Федерации. Все финансовые требования к нерезидентам и все финансовые обязательства перед нерезидентами отражают валовую стоимость активов и пассивов по позициям и чистые потоки операций по каждой категории прямых инвестиций.

Статистический учет прямых инвестиций осуществляется Банком России на основе разделения стран — реципиентов инвестиций и стран — инвесторов. Такой подход дает возможность разграничить входящие (в национальную экономику) и исходящие потоки инвестиционного капитала по направлению движения инвестиций, а также потоки по обратным инвестициям и операции между связанными сторонами.

В дополнение к этому Банк России распределяет потоки прямых иностранных инвестиций по видам экономической деятельности и получает данные о распределении инвестиционного капитала в различных отраслях экономики страны.

Подводя итог краткой характеристике статистического инструментария прямых иностранных инвестиций, используемого Банком России, можно сделать вывод о том, что закрепление за ним исключительной компетенции в исследуемой сфере должно иметь положительное значение для мониторинга прямых иностранных инвестиций по следующим основаниям:

- во-первых, потому что исключает дублирование полномочий различных государственных органов в данной области;
 - во-вторых, реализация передаваемых полномочий имеет методологическую базу, поскольку Банк России и ранее участвовал в статистическом учете прямых инвестиций, укрепление же его компетенции также уже имеет под собой методологическую основу;
 - в-третьих, осуществление мониторинга прямых иностранных инвестиций центральным банком в рамках платежного баланса укладывается в каноны мировой практики и будет способствовать большей интеграции России в международную финансовую систему;
-

– в-четвертых, прикладное значение статистики прямых иностранных инвестиций усиливается, потому как Банк России обладает спектром полномочий по планированию и прогнозированию в области денежно-кредитной политики государства.

К примеру, Д.Л. Усов в диссертационном исследовании, посвященном мониторингу инвестиционных ресурсов в экономике региона, указывает на такие слабые стороны проводимого территориальными учреждениями Банка России анализа инвестиционно-экономического процесса, как его описательный характер и отсутствие выявления причинно-следственных связей экономических и инвестиционных процессов с помощью корреляционно-регрессионного и многомерного статистического анализа, а также прогнозирования дальнейшего хода развития выявленных экономических и инвестиционных процессов [6].

С подобным замечанием стоит согласиться с учетом того обстоятельства, что цитируемая работа была подготовлена до передачи всей полноты полномочий по статистике прямых инвестиций Банку России. Однако несмотря на это, актуальная методология учета входящих и исходящих прямых инвестиций Банка России также не предусматривает каких-либо механизмов прогнозирования инвестиционных потоков.

Итоговой стадией процесса официального статистического учета прямых иностранных инвестиций, как следует из Методологии, является опубликование официальной статистической информации в целях открытия доступа всех пользователей к данным статистики прямых инвестиций в Россию и прямых инвестициях из России за рубеж. Конечной же целью государственной статистики в целом является удовлетворение потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации, в том числе об экономических процессах в стране. Это дает основание говорить о том, что концепция статистики прямых иностранных инвестиций не позволяет выходить за рамки сбора, контроля, редактирования, сводки и группировки первичных статистических данных и административных данных, составления национальных счетов, оценки точности официальной статистической информации и ее систематизации.

Резонным в связи с этим представляется переход от простой статистики прямых иностранных инвестиций к их мониторингу, что потребует дальнейшей оптимизации функционирования государственного механизма. Такой мониторинг должен быть связан с перманентным отслеживанием соответствующих процессов, выработкой рекомендаций и практическими действиями по их корректировке, а также прогнозированием, что позволит отслеживать в превентивных целях негативные явления в финансовой системе.

Мониторинг прямых иностранных инвестиций в настоящее время носит комплексный характер, осуществляется несколькими органами государственной власти в рамках реализации полномочий, связанных с государственной регистрацией российских коммерческих организаций с иностранными инвестициями, аккредитацией филиалов и представительств иностранных юридических лиц, с контролем за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспече-

ния обороны страны и безопасности государства, со статистическим учетом прямых иностранных инвестиций.

Как верно замечает Л.В. Матраева, в современных условиях эти органы должны являться частью интегрированной системы прямых инвестиций, а не просто представлять собой механизм из различных учреждений, вовлеченных в процесс сбора и обработки данных по прямым иностранным инвестициям [7].

На аналогичную проблему в свете необходимости координации работы органов государственной власти в области иностранных инвестиций, устранения дублирующих функций указывает правовед Н.Н. Вознесенская [8].

Следует согласиться также и с мнением, высказанным Н.А. Власенко, о том, что в условиях мирового финансово-экономического кризиса фактор состояния экономики и перспективы ее динамики приобретают всеобъемлющее значение для жизни всей страны [9].

Таким образом, актуальные задачи сегодняшнего дня — это координация работы различных органов государственной власти, вовлеченных в осуществление мониторинга прямых иностранных инвестиций, и модернизация их полномочий.

На основании изложенного можно предложить закрепить за Федеральной налоговой службой полномочия по созданию и ведению единого государственного информационного реестра предприятий с прямыми иностранными инвестициями, что в полной мере соответствует основным принципам налогового права [10, 11, 12]. Данный реестр может аккумулировать информацию не только о фактах деятельности юридических лиц (по примеру Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц [13, 14]), но и итоговые статистические данные Банка России о прямых инвестициях в Россию и прямых инвестициях из России за рубеж по принципу активов–пассивов в разрезе финансовых инструментов, видов экономической деятельности (с обособлением информации о прямых иностранных инвестициях в общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства), стран – партнеров и субъектов Российской Федерации, а также информацию о налоговых поступлениях от совместных предприятий и филиалов и представительств иностранных юридических лиц и другие данные.

Действие подобного реестра откроет доступ различным пользователям к полной информации о входящих иностранных и исходящих прямых инвестициях и повысит степень доверия иностранных инвесторов к контролирующим органам. Кроме того, будет продолжен процесс конвергенции различных направлений мониторинга прямых иностранных инвестиций.

Список литературы:

1. Янжул, И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах / И.И. Янжул; науч. ред. А.Н. Козырин; сост. и предисл. А.А. Ялбулганов. — М.: Статут, 2002. — 566 с.
2. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон РФ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 28, ст. 2790; 2014. — № 30, ч. I, ст. 4219.
3. О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации : указание Банка России от 12 ноября 2009 г. № 2332-У // Вестник Банка России. — 2009. — № 75/76.

4. URL: http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/meth-kom-di.pdf (дата обращения: 05.11.2014).

5. Райзберг, Б.А. Словарь современных экономических терминов. — 4-е изд. / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский. — М.: Айрис-пресс, 2008. — 480 с.

6. Усов, Д.Л. Организация мониторинга инвестиционных ресурсов экономики региона: дис. ... канд. экон. наук / Д.Л. Усов. — Вологда, 2006. — 226 с.

7. Матраева, Л.В. Методология статистического исследования прямых иностранных инвестиций в регионы Российской Федерации : дис. ... д-ра экон. наук / Л.В. Матраева. — М., 2014. — 495 с.

8. Вознесенская, Н.Н. Правовое регулирование и защита иностранных инвестиций в России / Н.Н. Вознесенская. — М.: Волтерс Клувер, 2011. — 312 с.

9. Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. — М.: Эксмо, 2010. — 732 с.

10. Смирнов, Д.А. Принципы российского налогового права: теоретические и практические аспекты формирования и реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Д.А. Смирнов. — Саратов, 2011. — 48 с.

11. Смирнов, Д.А. Экономические факторы формирования и детерминации принципов налогового права России // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2010. — № 11. — С. 61–67.

12. Смирнов, Д.А. О понятии принципов налогового права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2009. — № 5. — С. 50–69.

13. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федеральный закон РФ от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 33, ч. 1, ст. 3431.

14. Об утверждении Порядка формирования и ведения Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц и Единого федерального реестра сведений о банкротстве и Перечня сведений, подлежащих включению в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве : приказ Министерства экономического развития РФ от 5 апреля 2013 г. № 178 // Российская газета. — 2013. — 7 авг.

References:

1. Janzhul, I.I. Osnovnye nachala finansovoj nauki. Uchenie o gosudarstvennyh dohodah / I.I. Janzhul; nauch. red. A.N. Kozyrin; sost. i predisl. A.A. Jalbulganov. — М.: Statut, 2002. — 566 s.

2. O Central'nom banke Rossijskoj Federacii (Banke Rossii) : federal'nyj zakon RF ot 10 ijulja 2002 g. № 86-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2002. — № 28, st. 2790; 2014. — № 30, ch. 1, st. 4219.

3. O perechne, formah i porjadke sostavlenija i predstavlenija form otchetnosti kreditnyh organizacij v Central'nyj bank Rossijskoj Federacii : ukazanie Banka Rossii ot 12 nojabrja 2009 g. № 2332-U // Vestnik Banka Rossii. — 2009. — № 75/76.

4. URL: http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/meth-kom-di.pdf (data obrashhenija: 05.11.2014).

5. Rajzberg, B.A. Slovar' sovremennyh jekonomicheskij terminov. — 4-e izd. / B.A. Rajzberg, L.Sh. Lozovskij. — М.: Ajris-press, 2008. — 480 s.

6. Usov, D.L. Organizacija monitoringa investicionnyh resursov jekonomiki regiona : dis. ... kand. jekon. nauk / D.L. Usov. — Vologda, 2006. — 226 s.

7. Matraeva, L.V. Metodologija statisticheskogo issledovanija prjamyh inostrannyh investicij v regiony Rossijskoj Federacii : dis. ... d-ra jekon. nauk / L.V. Matraeva. — М., 2014. — 495 s.

8. Voznesenskaja, N.N. Pravovoe regulirovanie i zashhita inostrannyh investicij v Rossii / N.N. Voznesenskaja. — М.: Volters Kluver, 2011. — 312 s.

9. Konceptii razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva / pod red. T.Ja. Habrievoj, Ju.A. Tihomirova. — M.: Jeksmo, 2010. — 732 s.

10. Smirnov, D.A. Principy rossijskogo nalogovogo prava: teoreticheskie i prakticheskie aspekty formirovanija i realizacii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk / D.A. Smirnov. — Saratov, 2011. — 48 s.

11. Smirnov, D.A. Jekonomicheskie faktory formirovanija i determinacii principov nalogovogo prava Rossii // Vestnik Akademii jekonomicheskoy bezopasnosti MVD Rossii. — 2010. — № 11. — S. 61–67.

12. Smirnov, D.A. O ponjatii principov nalogovogo prava // Izvestija vysshih uchebnyh zavedenij. Pravovedenie. — 2009. — № 5. — S. 50–69.

13. O gosudarstvennoj registracii juridicheskix lic i individual'nyx predprinimatelej : federal'nyj zakon RF ot 8 avgusta 2001 g. № 129-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2001. — № 33, ch. 1, st. 3431.

14. Ob utverzhdenii Porjadka formirovanija i vedenija Edinogo federal'nogo reestra svedenij o faktah dejatel'nosti juridicheskix lic i Edinogo federal'nogo reestra svedenij o bankrotstve i Perechnja svedenij, podlezhashhih vkljucheniju v Edinyj federal'nyj reestr svedenij o bankrotstve : prikaz Ministerstva jekonomicheskogo razvitiya RF ot 5 aprelya 2013 g. № 178 // Rossijskaja gazeta. — 2013. — 7 avg.

И.А. Сушко,
аспирант,
Северо-Кавказский федеральный
университет

I.A. Sushko,
graduate student,
The North Caucasian federal university
irinasushko26@mail.ru

Особенности конституционно-правового статуса Банка России как мегарегулятора финансового рынка

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена проблематичностью определения правового статуса Банка России, ввиду его особого положения, связанного с осуществлением им таких важных функций, как обеспечение устойчивости отечественной валюты, а также обеспечение развития и стабильности финансового рынка. Принятый 23 июля 2013 г. Федеральный закон № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» во многом вывел вопросы о понятии мегарегулятора и его функционирования с теоретической области в практическую. В статье анализируются изменения статуса Центрального банка РФ в условиях функционирования мегарегулятора, признаки правового положения Банка России. Рассматриваются произошедшие изменения как в правовой, так и в организационной сфере, среди которых: расширение контрольно-надзорных полномочий, усложнение внутренней структуры Банка России, стремление к мегарегулированию в деятельности Центрального банка РФ. В условиях современной финансовой системы страны государственные органы управления и контроля в сфере финансов обязаны осуществлять жесткий контроль в сфере финансов и финансовых рынков. Такая деятельность основывается, прежде всего, на нормах Конституции РФ и федерального законодательства. Однако эффективность деятельности Банка России как мегарегулятора во многом зависит не только от качества правового регулирования, но и от реализации таких норм на практике. В статье также рассмотрены отдельные аспекты усиления позиции Банка России как государственного органа в связи с передачей новых контрольных и надзорных полномочий.*

***Ключевые слова:** Банк России, мегарегулятор, финансовый рынок, правовое регулирование, финансовый надзор и контроль, макрорегулирование, принцип независимости.*

The features of constitutional and legal status of the Bank of Russia as a mega-regulator of financial market

Abstract: the urgency of this article is determined by the problem of the defining the legal status of the Bank of Russia, in view of a special situation of the Central Bank of the Russian Federation associated with realization of such important objectives as ensuring the domestic currency stability, as well as ensuring the development and financial market stability. Federal Law of July 23, 2013 № 251-FZ «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the transfer of the Central Bank of the Russian Federation powers to regulate, control and supervision in the financial markets» largely brought questions about the concept of a mega-regulator and its functioning from the theoretical to the practical field. The article analyzes the changes in the status of the Central Bank of the Russian Federation in the functioning of a mega-regulator, the signs of the legal status of the Bank of Russia. The author also examines the changes in the legal and organizational sphere, including: the expansion of supervisory authority, the complexity of the internal structure of the Bank of Russia, the desire for megaregulirovaniyu in the Central Bank of the Russian Federation. In today's financial system state management and supervisory bodies in the financial sector are required to exercise tight control in the field of finance and financial markets. This activity is based primarily on the norms of the Constitution and federal law. However, the effectiveness of the Bank of Russia as a mega-regulator depends not only on the quality of legal regulation, but also on the implementation of such rules in practice. The article also discussed some aspects of strengthening the position of the Bank of Russia as state structure in connection with the transfer of new control and supervisory powers.

Keywords: Bank of Russia, megaregulator, financial market, legal regulation, the financial supervision and control, the macro regulations, principle of independence.

Центральный банк РФ всегда выполнял важнейшие функции в области финансовой деятельности государства, а его контрольные полномочия неизменно были наделены специфичностью и значимостью в сфере регулирования кредитно-денежных и валютных отношений. Помимо этого Банк России, являясь юридическим лицом, осуществляет и хозяйственную деятельность [1, 2].

25 января 2013 г. Президентом РФ по предложению Правительства РФ было принято решение о создании единого регулятора на финансовых рынках на базе Центрального банка РФ. Этот процесс потребовал внесения изменений в огромный массив российского законодательства. В более чем 40 действующих федеральных законов были внесены поправки, обеспечивающие законодательное регулирование этого сложного и инновационного для России процесса.

1 сентября 2013 г. решение Президента РФ было принято Государственной Думой РФ, одобрено Советом Федерации РФ и вступило в законную силу. Именно с этого момента начинается формирование и становление мегарегулятора финансового рынка на базе Банка России, хотя предпосылки этому имели место гораздо раньше. Существовавшая прежде Федеральная служба по финансовым рынкам была упразднена, а все ее полномочия были переданы в ведение Центрального банка РФ.

Причины создания мегарегулятора именно на базе Банка России вполне объективны и обоснованны, ведь, как справедливо отмечает А.А. Саркисянц, возрастание роли центральных банков как мегарегуляторов финансовых рынков происходит во всем мире. Этот процесс обусловлен следующими факторами:

1. Центральный банк несет ответственность за макроэкономическую стабильность (устойчивый сбалансированный экономический рост и стабиль-

ность цен), что делает его очевидным претендентом на интегрированный надзор и макропруденциальное регулирование.

2. Централизация ответственности в пределах центрального банка позволяет избежать проблем межведомственной координации, потери времени и размывания полномочий между органом надзора и кредитором последней инстанции, что критично в периоды финансовых потрясений.

3. Надзирать за рыночными игроками наиболее эффективно будет тот, кто обеспечивает их финансовую поддержку в экстремальных условиях, т. е. кредитор последней инстанции [2].

Анализ ст. 75 Конституции РФ позволяет определить особый конституционно-правовой статус Банка России, закрепляющий его особенное право по осуществлению денежной эмиссии, а также устанавливающий в качестве его первостепенных целей защиту и обеспечение устойчивости рубля. Базовой составляющей конституционного статуса Центрального банка России является принцип независимости. Этот принцип получил закрепление в основных законах множества развивающихся стран как общепризнанный и основополагающий критерий конституционного развития экономики, ведь только в контексте своего независимого статуса Центральный банк способен осуществлять должную защиту экономических прав граждан, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Кроме того, стоит отметить, что наше государство имеет ряд исторических причин, подтверждающих необходимость закрепления независимости Банка России ввиду наличия определенных препятствий, с которыми он сталкивался при осуществлении своих полномочий в ходе влияния на него исполнительной ветви власти (например, денежная реформа 1895–1897 гг., сделавшая Центральный банк подвластным министру финансов, и другие)

Нельзя не учесть наличие определенного расхождения между положениями ст. 11 и ст. 75 Конституции РФ. Статья 75 Конституции РФ, как было подчеркнуто выше, в качестве главенствующей функции Банка России закрепляет функцию по защите и обеспечению устойчивости рубля, которую Центральный банк РФ осуществляет независимо от других органов власти, однако ст. 11 Основного Закона среди органов государственной власти России Банк России не называет.

Этот факт породил множество дискуссий среди представителей научного сообщества, разделив их на две группы. Представители первой предполагали, что Банк России является органом власти федерального уровня, обладающим особым статусом, подтверждая свое мнение тем, что Банк России имеет право на издание нормативных правовых актов, а также является карательным органом, имеющим право на применение юридических санкций.

Сторонники же противоположной точки зрения в качестве аргумента приводили ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, которая гласит, что государственную власть в России осуществляет Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, а также суды Российской Федерации, напрямую не относя Центральный Банк РФ к органам, осуществляющим государственную власть [3].

Данное разногласие было разрешено Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулиным, которые, детально проанализировав положения ст. 11 и 75 Конституции РФ, сделали вывод о том, что в «единую систему государственной власти могут

входить федеральные органы государственной власти, не относящиеся к органам законодательной, исполнительной или судебной власти» [4]. Собственно говоря, к таким федеральным органам можно отнести и Банк России, и это никоим образом не будет противоречить Основному Закону страны.

Как уже было указано ранее, с 1 сентября 2013 г. на базе Банка России официально началось становление мегарегулятора финансового рынка. Несомненно, наделение его новыми полномочиями связано со сложностями, возникавшими при осуществлении Правительством РФ своих полномочий по развитию и регулированию отечественного финансового рынка. Отныне в новом для себя качестве Центральный банк РФ обязан осуществлять множество добавочных функций, которые требуют согласования этих действий с Правительством РФ. Однако возникает закономерный вопрос: не ослабит ли создание мегарегулятора и возникающая необходимость в согласовании отдельных полномочий Банка России с органами государственной власти независимость его статуса?

Независимость Банка России выражается, в первую очередь, в отсутствии права на вмешательство в его деятельность органов государственной власти при осуществлении его законных полномочий, а также в запрете на принятие решений, противоречащих законодательству о Центральном банке РФ.

Тем не менее следствием наделения Банка России новой функцией по развитию и обеспечению стабильности финансового рынка является отсутствие четкого определения его основных целей и функций, что вызывает юридические проблемы, относящиеся к его независимому статусу. Ведь для эффективного функционирования Центрального банка РФ необходимо всегда ставить перед ним четкий круг задач, а также обеспечивать отсутствие конфликта между новыми и предыдущими целями банка.

Реформа по созданию мегарегулятора в лице Банка России создала алгоритм, согласно которому Банк России вынужден согласовывать все свои полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере страховых и фондовых рынков с Правительством РФ. Вырисовывается некая модель: данные участники финансового рынка подконтрольны Центральному банку РФ, а тот, в свою очередь, является звеном, подконтрольным органам исполнительной власти страны. Бесспорно, такая многоуровневая система контроля в какой-то степени усложняет работу Банка России. Так, П.Д. Баренбойм и Д.В. Кравченко подвергли критике создание мегарегулятора на базе Центрального банка РФ. По их мнению, данный шаг создал реальную угрозу независимости его статуса, поставив его в подчиненное положение по отношению к Правительству РФ [5].

Однако анализ Федерального закона от 23 июля 2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» позволяет говорить о том, что необходимость согласования лишь отдельных действий Банка России никак не может подрывать его независимость в целом, и что гораздо более опасной проблемой для его независимости представляется существующая неспособность Банка России обеспечивать устойчивость российского рубля (что является основной целью его деятельности).

Иными словами, наиболее универсальна существующая ныне система регулирования, контроля и надзора за всеми сегментами финансового рынка, при которой Банк России, имея собственные рычаги воздействия, осуществляет свои полномочия независимо от других органов власти. А усложнение правового положения Банка России, изменение его структуры, а также наличие новых контрольно-надзорных полномочий как мегарегулятора только усиливает положение Центрального банка РФ как органа власти. Ведь только независимый и мощный Центробанк способен управлять всей банковской системой государства.

Наличие согласования отдельных действий Банка России с Правительством РФ не создает реальной угрозы его конституционно-правовому положению и какого-либо административного подчинения между ними. Взаимодействие Центробанка и Правительства РФ по одному из наиболее значимых направлений финансовой политики государства существовало ранее и существует сейчас. Оно заключается в разработке и проведении единой государственной денежно-кредитной политики [6].

Конституционное закрепление независимости Банка России от других органов государственной власти имеет важнейшее значение для надлежащей реализации не только цели обеспечения устойчивости рубля, но и стабильности банковской системы [7]. Следовательно, передача Банку России новых полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка наоборот способствует упрочнению его независимого статуса, т. к. само создание мегарегулятора подразумевает наличие такой независимости от органов исполнительной власти.

Банк России обладает обширной системой обособленных структур, среди которых территориальные учреждения (в том числе Национальные банки республик Российской Федерации), расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие организации, включая подразделения безопасности, а также Российское объединение инкассации; современной информационной инфраструктурой, опытным и квалифицированным персоналом, а также определенной финансовой независимостью, ввиду его самофинансирования за счет своих ресурсов. Все это позволяет сделать вывод о том, что Центральный банк РФ обладает всеми преимуществами для надлежащей и качественной его работы как мегарегулятора финансового рынка.

В современных кризисных условиях все большее беспокойство вызывает нестабильность отечественной государственной валюты, способная привести к обширному системному риску всей финансовой системы страны. Сейчас Центральный банк РФ столкнулся с внешними и внутренними угрозами, вызванными как санкциями со стороны США и Европы с одной стороны, так и возрастанием спекуляционных appetитов граждан России — с другой. И все это — на фоне сложного этапа развития мегарегулятора и усложнения функционала Банка России в связи с передачей ему новых полномочий.

Из заявления Председателя Банка России Э. Набибуллиной, представленного на заседании Совета директоров 11 декабря 2014 г., посвященном кризисной ситуации в российской экономике, стало известно, что Банк России в постоянном режиме продолжит отслеживать ситуацию на всех сегментах финансового рынка и готов принять все необходимые меры для

обеспечения его стабильного функционирования. Это имеет решающее значение для нормальной работы экономики, успешной реализации любых мер макроэкономической политики.

Кроме того, на заседании было отмечено, что в условиях неопределенности российской и глобальной экономики, примененных экономических санкций в отношении России, а также высокой чувствительности финансовых рынков к различного рода потрясениям Центральный Банк Российской Федерации готов проявлять гибкость, принимать нестандартные решения, осуществляя при этом одно из первостепенных и долгосрочных направлений по обеспечению финансовой и ценовой стабильности [9].

Именно сейчас Банк России, как никогда ранее, призван отстаивать свою независимость, выраженную в возможности сохранения устойчивости российского рубля, а также в способности обеспечения стабильности на всем отечественном финансовом рынке, не позволяющем недобросовестным его участникам воспользоваться возникшей кризисной ситуацией для реализации своих корыстных интересов.

Список литературы:

1. Химичева, Н.И. Исследование правовых актов Центрального банка РФ в аспектах финансового права // Финансовое право. — 2008. — № 9. — С. 12–15.
2. Саркисянц, А. Центральный банк как мегарегулятор // Бухгалтерия и банки. — 2013. — № 9. — С. 49–57.
3. Братко, А.Г. Центральный банк в банковской системе России / А.Г. Братко. М.: Спарк, 2001. — 336 с.
4. Тосунян, Г.А. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность / Г.А. Тосунян, А.Ю. Викулин. — М.: Дело, 2000. — 816 с.
5. Баренбойм, П.Д. Создание мегарегулятора на базе Банка России в контексте его независимого конституционного статуса / П.Д. Баренбойм, Д.В. Кравченко // Законодательство и экономика. — 2013. — № 6. — С. 5–6.
6. Тосунян, Г.А. Банковское право Российской Федерации. Общая часть / Г.А. Тосунян, А.Ю. Викулин, А.М. Экмальян; под общ.ред. Б.Н. Топорнина. — М.: Юрист, 2003. — 448 с.
7. Лаутс, Е.Б. Правовое положение Банка России как мегарегулятора финансового рынка // Предпринимательское право. Приложение. Бизнес и право в России и за рубежом. — 2013. — № 3. — С. 39–42.
8. URL: http://www.cbr.ru/Press/print.aspx?file=press_centre/Nabiullina_11122014.htm&pid=press&sid=ITM_24300 (дата обращения: 12.12.2014).
9. Смирнов, Д.А. Классификация финансово-правовых принципов банковской деятельности / Д.А. Смирнов, Е.В. Левина // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права : материалы Всероссийской конференции / отв. ред. Л.Э. Боташева. — Ставрополь: Параграф, 2014. — С. 163–174.

References:

1. Himicheva, N.I. Issledovanie pravovyh aktov Central'nogo banka RF v aspektah finansovogo prava // Finansovoe pravo. — 2008. — № 9. — S. 12–15.
2. Sarkisjanc, A. Central'nyj bank kak megareguljator // Buhgalterija i banki. — 2013. — № 9. — S. 49–57.
3. Bratko, A.G. Central'nyj bank v bankovskoj sisteme Rossii / A.G. Bratko. M.: Spark, 2001. — 336 s.
4. Tosunjan, G.A. Den'gi i vlast'. Teorija razdelenija vlastej i sovremennost' / G.A. Tosunjan, A.Ju. Vikulin. — M.: Delo, 2000. — 816 s.

5. Barenbojm, P.D. Sozdanie megareguljatora na baze Banka Rossii v kontekste ego nezavisimogo konstitucionnogo statusa / P.D. Barenbojm, D.V. Kravchenko // *Zakonodatel'stvo i jekonomika*. — 2013. — № 6. — С. 5–6.

6. Tosunjan, G.A. Bankovskoe pravo Rossijskoj Federacii. Obshhaja chast' / G.A. Tosunjan, A.Ju. Vikulin, A.M. Jekmaljan; pod obshh.red. B.N. Topornina. — М.: Jurist, 2003. — 448 s.

7. Lauts, E.B. Pravovoe polozhenie Banka Rossii kak megareguljatora finansovogo rynka // *Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie. Biznes i pravo v Rossii i za rubezhom*. — 2013. — № 3. — С. 39–42.

8. URL: http://www.cbr.ru/Press/print.aspx?file=press_centre/Nabiullina_11122014.htm&pid=press&sid=ITM_24300 (data obrashhenija: 12.12.2014).

9. Smirnov, D.A. Klassifikacija finansovo-pravovyh principov bankovskoj dejatel'nosti / D.A. Smirnov, E.V. Levina // *Aktual'nye problemy administrativnogo, finansovogo i informacionnogo prava : materialy Vserossijskoj konferencii / otv. red. L.Je. Botasheva*. — Stavropol': Paragraf, 2014. — С. 163–174.

С.А. Островский, <i>аспирант,</i> <i>Юридический институт Северо-</i> <i>Кавказского федерального</i> <i>университета</i>	S.A. Ostrovsky, <i>graduate student</i> <i>Legal institute North Caucasian federal</i> <i>university</i> <i>oper09@bk.ru</i>
--	---

Общая характеристика системы гарантий местного самоуправления, содержащихся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Аннотация: гарантии являются важнейшей частью законодательства о местном самоуправлении России. Они содержатся в многочисленных правовых актах, посвященных вопросам организации и осуществления местного самоуправления. При этом наиболее важные содержатся в Конституции России и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В статье рассматриваются правовые гарантии местного самоуправления, закрепленные непосредственно в тексте указанного Закона; сделан вывод о том, что содержащихся в нем основополагающих гарантий организации и осуществления местного самоуправления недостаточно, в силу чего в статье предложена авторская система гарантий местного самоуправления, разделенная на гарантии-принципы; специальные гарантии самоуправления (территориальные, финансово-экономические, процессуальные); специализированные (гарантии деятельности должностных лиц местного самоуправления, гарантии осуществления отдельных муниципальных процедур и т. п.).

Ключевые слова: местное самоуправление, правовые гарантии, организация местного самоуправления.

General characteristic of system of guarantees of the local government, containing in the Federal law of October 6, 2003 «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation»

Abstract: guarantees are major part of legislation about local self-government of Russia. They are contained in the numerous legal acts sanctified to the questions of organization and realization of local self-government. Thus the most essential are contained in Constitution of Russia and Federal law from

October, 6 2013 №0 131-ФЗ "About general principles of organization of local self-government in Russian Federation". The article examines the legal guarantees of local self-government enshrined in the text of the Act; concluded that it contained the a-ety guarantee the organization and implementation of local government, as well as the fact that only these guarantees are not enough. For this reason, in the conclusion of the article offered authoring system guarantees local government divided by the guarantee-principles; special government guarantees (territorial, economic and financial, pro-procedural); specialized (guarantees the activities of officials of local self-government, guarantees the implementation of selected municipal procedures, etc.).

Keywords: local government, legal guarantees, organization of local government.

Важнейшей составляющей законодательства России о местном самоуправлении является закрепление системы правовых гарантий местного самоуправления. Недаром в соответствии со ст.12 Конституции Российской Федерации в России местное самоуправление не только признается, но и гарантируется на всей ее территории.

Однако «большинство проблем, возникающих в деятельности местного самоуправления как важнейшего элемента правового государства и гражданского общества, прямо или косвенно связаны с недостатками правового регулирования, то есть, несмотря на достаточно обширную правовую базу как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов и муниципальных образований, по-прежнему остро стоит вопрос о формировании и введении в действие правовых гарантий местного самоуправления» [1, с. 4].

Правовые гарантии местного самоуправления содержатся в многочисленных законодательных и подзаконных актах Российской Федерации, прямо или косвенно регулирующих вопросы организации и осуществления местного самоуправления.

Если представить себе систему гарантий местного самоуправления, содержащихся в правовых актах, и упорядочить их по юридической силе правовых актов, то окажется, что гарантии закрепляются Конституцией России, федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Конституционного Суда РФ, актами Президента РФ и Правительства РФ, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами и подзаконными актами субъектов Федерации, уставами и иными правовыми актами муниципальных образований.

Под системой гарантий местного самоуправления в Российской Федерации М.С. Трофимов предлагает понимать совокупность объективно существующих и санкционированных государством условий и средств, благодаря которым и при помощи которых обеспечивается фактическая реализация и надежная защита местного самоуправления как права населения и формы народовластия [2].

Гарантии местного самоуправления достаточно разнообразны. Однако в законодательстве четкой системы гарантий местного самоуправления нет и, пожалуй, невозможно в каком-либо одном правовом акте эту систему закрепить.

По мнению В.В. Пылина, систему правовых гарантий местного самоуправления можно представить как «систему правовых средств, установленных Конституцией РФ, федеральными и региональными законами, уставами муниципальных образований для обеспечения надлежащего осуществления местного самоуправления, соблюдения и защиты прав граждан на его осуществление» [3, с. 809].

Наиболее важными из них, фундаментальными являются гарантии, содержащиеся в Конституции России, Европейской хартии местного самоуправления, федеральных законах и постановлениях Конституционного Суда РФ. Остальные правовые акты призваны дополнять и конкретизировать правовые гарантии, содержащиеся в правовых актах высшей юридической силы.

При этом нужно понимать, что «невозможно создать исчерпывающий перечень правовых гарантий, т. к. оценка правового средства в таком качестве может вестись лишь в рамках одного или нескольких однородных правоотношений, направленных на достижение определенного значимого для участника таких отношений результата» [4, с. 10].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] (далее — ФЗ № 131) является ядром российского законодательства о местном самоуправлении. Этому законодательному акту должны соответствовать прочие федеральные законы и законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, подзаконные акты и акты муниципальных образований. Соответственно, в указанном Федеральном законе содержатся важнейшие (после конституционных) гарантии организации и осуществления местного самоуправления в России. В нем нашли закрепление и развитие принципы местного самоуправления, указанные в Конституции РФ 1993 г. и Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. [6].

В частности, в нормах указанного Закона закреплены легальные определения многих терминов, касающихся местного самоуправления; перечислены полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления; закреплены принципы территориальной организации местного самоуправления; подробно перечислены вопросы местного значения для каждого вида муниципальных образований, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению; изложен порядок и условия наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; закреплено большое количество форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления; четко указана система органов местного самоуправления и общие принципы формирования представительных органов муниципальных образований; указаны виды муниципальных правовых актов; четко описана финансово-экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере; установлена ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами; закреплены формы надзора и контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления.

Практически все перечисленное может рассматриваться как правовые гарантии местного самоуправления в России. В большинстве статей ФЗ № 131 закрепляются те или иные гарантии местного самоуправления.

Учитывая, что гарантии представляют собой условия и средства, делающие возможным осуществление и реализацию чего-либо (в данном случае —

местного самоуправления), необходимо рассматривать статьи Закона, регламентирующие такие условия (средства).

Местное самоуправление можно рассматривать в качестве уровня публичной власти, имеющей свои территориальные пределы. По этой причине крайне важны правовые гарантии, имеющие отношение к территориальным основам местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 10 ФЗ № 131 местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Указанная гарантия дополняет положения ст. 12 Конституции РФ, в которой признается и гарантируется местное самоуправление, и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, в которой в общем виде определена территориальная основа местного самоуправления.

К гарантиям, имеющим отношение к территориальной организации местного самоуправления, необходимо относить положения ст. 12 ФЗ № 131 об изменении границ муниципального образования, ст. 13–13.2 о преобразовании муниципальных образований.

Для того чтобы органы местного самоуправления не нагружались органами государственной власти федерального и регионального уровней дополнительными обязанностями, в Законе содержится гарантия, закрепленная в ст. 18. Согласно указанной статье перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в ФЗ № 131. В этой же статье сказано, что отдельные обязательства муниципальных образований могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации. Кроме того, гарантируется, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

В четвертой главе Закона содержится большое количество гарантий местного самоуправления, связанных с обеспечением деятельности органов местного самоуправления при наделении их отдельными государственными полномочиями.

Во-первых, важной гарантией местного самоуправления являются положения ч. 1 ст. 19, согласно которым наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации — законами субъектов Федерации, а наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Во-вторых, для обеспечения исполнения отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должно предоставляться финансовое обеспечение (ч. 5 ст. 19).

В-третьих, органы местного самоуправления могут участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных в установленном порядке, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении таких полномочий.

Главу пятую ФЗ № 131, посвященную формам непосредственной демократии в системе местного самоуправления, можно рассматривать полностью в качестве гарантий реализации гражданами принадлежащего им права на местное самоуправление. Каждая статья этой главы посвящена какой-либо одной форме осуществления или участия в осуществлении местного самоуправления и, соответственно, в каждой статье содержатся определенные гарантии реализации той или иной формы.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 22 условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Согласно ч. 5 ст. 22 в случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора.

Важной гарантией непосредственной демократии в системе местного самоуправления является положение, закрепленное в ч. 7 ст. 22: «Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления».

В отношении муниципальных выборов (ст. 23) ФЗ № 131 не содержит никаких гарантий, отсылая к другим федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

В остальных статьях главы пятой Закона содержатся частные гарантии реализации отдельных форм народовластия в системе местного самоуправления, которые в совокупности образуют гарантии реализации права населения на самоуправление. Причем, даже отдельные элементы проведения публичных слушаний, собраний или опросов граждан можно рассматривать в качестве правовых гарантий местного самоуправления.

В главе шестой, посвященной органам местного самоуправления, содержится не так много гарантий местного самоуправления, но отдельные из них указать все же необходимо. Так, важнейшей гарантией местного самоуправления является положение ч. 4 ст. 34 Закона о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эта гарантия дословно повторяет положение ст. 12 Конституции РФ.

В статье 35 Закона содержится ряд гарантий, связанных с проведением местного референдума (схода граждан) по вопросу системы органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

В статье 36 Закона, посвященной муниципально-правовому статусу главы муниципального образования, содержится следующая гарантия права

населения на местное самоуправление: «Глава муниципального образования представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования».

Нужно отметить, что депутатам, членам выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицам представительного органа местного самоуправления гарантии устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 5.1 ст. 40). В то же время в Законе сказано, что указанные лица не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий (ч. 9 ст. 40).

Считаем также гарантией осуществления местного самоуправления закрепление в ФЗ № 131 за органами местного самоуправления статуса юридического лица.

В седьмой главе Закона, посвященной муниципальным правовым актам, содержится следующая гарантия осуществления местного самоуправления: «Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца» (ч. 2 ст. 45).

Кроме того, в ч. 3 ст. 47 сказано, что порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан.

Большое количество правовых гарантий финансово-экономической организации местного самоуправления содержится в главе восьмой ФЗ № 131. Так, ч. 2 ст. 49 установлено, что муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. Эта гарантия развивает положение ч. 2 ст. 8 Конституции России. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 51).

Согласно статье 52 Закона муниципальные образования имеют собственные бюджеты.

Глава девятая Закона гарантирует органам местного самоуправления возможность межмуниципального сотрудничества.

Закрепленные в ФЗ № 131 гарантии организации и осуществления местного самоуправления развиваются в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований.

Таким образом, анализ Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что содержащиеся в нем правовые гарантии местного самоуправления позволяют надежно гарантировать осуществление местного самоуправления в России. Однако только этих гарантий недостаточно, большое значение имеют гарантии, содержащиеся в Конституции РФ, других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации.

Система гарантий местного самоуправления, содержащихся в ФЗ № 131 может быть представлена следующим образом:

- общие гарантии самоуправления (гарантии-принципы);
- специальные гарантии самоуправления (территориальные, финансово-экономические, процессуальные);
- специализированные (гарантии деятельности должностных лиц местного самоуправления, гарантии осуществления отдельных муниципальных процедур и т. п.).

Список литературы:

1. Канищев, В.П. Конституционно-правовые гарантии деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / В.П. Канищев. — Хабаровск, 2000. — 163 с.
2. Трофимов, М.С. К вопросу о понятии и системе гарантий местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные проблемы становления гражданского общества в России : материалы региональной науч.-практ. конференции (14–15 ноября 2006 г.). — Нефтекамск: НФ БашГУ, 2006. — С. 64–69.
3. Муниципальное право. — 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Эксмо, 2005. — 1196 с.
4. Лошкарев, А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Лошкарев. — Краснодар, 2009. — 25 с.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 40, ст. 3822.
6. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 15, ст. 1695.

References:

1. Kanishhev, V.P. Konstitucionno-pravovye garantii dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk / V.P. Kanishhev. — Habarovsk, 2000. — 163 s.
2. Trofimov, M.S. K voprosu o ponjatii i sisteme garantij mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy stanovlenija grazhdanskogo obshhestva v Rossii : materialy regional'noj nauch.-prakt. konferencii (14–15 nojabrja 2006 g.). — Neftekamsk: NF BashGU, 2006. — S. 64–69.

3. Municipal'noe pravo. — 3-e izd., pererab. i dop. / pod red. Ju.A. Dmitrieva. — M.: Jeksmo, 2005. — 1196 s.

4. Loshkarev, A.V. Pravovye garantii: teoreticheskie problemy opredelenija ponjatija i klassifikacii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / A.V. Loshkarev. — Krasnodar, 2009. — 25 s.

5. Ob obshhiih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 6 oktjabrja 2003 g. № 131-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2003. — № 40, st. 3822.

6. O ratifikacii Evropejskoj hartii mestnogo samoupravlenija : federal'nyj zakon ot 11 aprelja 1998 g. № 55-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1998. — № 15, st. 1695.

А.О. Дерновая,
аспирант,
Северо-Кавказский федеральный
университет

A.O. Dernovaуa,
Graduate student,
The North Caucasian federal university
helen-sun1@ya.ru

Вопросы общественного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

***Аннотация:** актуальность темы состоит в том, что принятие нового закона, регулирующего контрактную систему в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, впервые официально закрепило возможность проведения общественного контроля за процедурами реализации государственных средств. Именно общественный контроль призван стать формой независимой оценки действий всех заинтересованных в закупке субъектов и обеспечить наиболее открытое и гласное обсуждение целесообразности и законности наиболее затратных закупок. Уже сегодня существуют и активно развиваются общественные организации, которые посредством контроля выявляют закупки по необоснованной цене, необоснованные продажи, факты установки барьеров для подачи заявок и другие нарушения, позволяющие необоснованно тратить государственный и муниципальный бюджет. Поскольку данная форма контроля существует сравнительно недолгое время, сегодня важно проанализировать и понять, какие проблемы законодатель оставил без внимания и что в процессе реального использования ограничивает возможности по использованию общественного контроля. Эксперты отмечают, что закрепление в законодательстве такой формы контроля уже дало свои результаты, но технические недоработки механизма и противоречия в законодательстве требуют скорейшего устранения. Важно не просто расширять сферы общественного контроля и стимулировать гражданскую активность, законодательно подтверждая их полномочия, но и применять меры по стимулированию их деятельности, а также по изменению отношения всех субъектов этих отношений, начиная от заказчика, уполномоченного органа, и заканчивая поставщиком, к данному виду мониторинга. Ведь только вовлеченность общества в реализацию государственных средств и непредвзятость в действиях по проверке закупочных процессов может позволить сделать важный шаг к обеспечению прозрачности и эффективности в работе столь важного института контрактной системы.*

***Ключевые слова:** контрактная система, общественный контроль, мониторинг, общественное обсуждение, общественные организации, принцип открытости и прозрачности.*

Questions of social control in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs

***Abstract:** the relevance of the topic due to the fact that the adoption of a new law governing the contract system of procurement for state and municipal needs first opportunity to formalize conduct public control over the implementation procedures of public funds. It is intended to be a public control form an independent assessment of the actions of all interested in the purchase of subjects and provide the most open and transparent discussion of the appropriateness and legality of the most expensive purchases. Even today there are actively*

developing social organizations that by controlling reveal the purchase price for the unjustified, unreasonable sales, installation facts barriers to enrollment and other violations, allowing unnecessarily spend state and municipal budgets. Since this form of control exists today a relatively short time, it is important to analyze and understand what problems legislator ignored and that in actual use limits the possibilities for the use of public scrutiny. Experts point out that legislating a form of control has already yielded results, but the technical shortcomings of the mechanism and contradictions in the legislation require urgent solutions. It is important not only to expand the scope of public control and encourage civic engagement legally confirming their powers, but also to take measures to promote their activities, as well as to change the attitude of all the subjects of these relations, from the customer or authorized body and ending with the supplier for this type of monitoring. After all, only the involvement of society in the implementation of public funds and impartiality in the actions of the Verification of procurement processes can afford to take an important step towards transparency and efficiency in the work of this important institution of the contract system.

Keywords: contract system, social control, monitoring, public debate, public organizations, the principle of openness and transparency.

Система закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд прошла длительный процесс развития, и главной целью ее совершенствования стало достижение максимальной эффективности закупок и экономии бюджетных средств. Ведь непосредственными приобретателями товаров, работ и услуг в конечном итоге должны стать граждане, налогоплательщики, те, для кого, в первую очередь, ремонтируются больницы, закупается оборудование, строятся дороги. На практике же главными приобретателями материальных благ становятся отдельные чиновники, поставщики, должностные лица, чья недобросовестная деятельность позволяет ограничивать конкуренцию, завышать начальную максимальную цену товара, производить закупки предметов роскоши и т. д. Все это приводит не только к значительному нецелевому расходованию бюджетных средств, нарушению действующего законодательства, низкому качеству произведенных работ, услуг, но и к постоянному снижению уровня доверия населения к власти и тем субъектам, которые непосредственно задействованы во всей системе закупок. Уже на протяжении нескольких лет общество пытается заявить о своих интересах в процессе обеспечения государственных и муниципальных нужд. Так, например, в средствах массовой информации постоянно появляются скандальные заголовки о разоблачении чиновников, злоупотреблявших своими должностными полномочиями. В период действия Федерального закона от 27 июля 2005 г. № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [1] экспертами неоднократно вносились предложения по введению в практику системы общественного контроля, которая позволяла бы осуществлять мониторинг государственного и муниципального заказа. «Над чиновниками должны стоять не только официальные контролирующие органы, которые зачастую сами не заинтересованы в должной реакции на нарушения, а конечные потребители муниципальных услуг — местное сообщество» [2]. Именно результаты общественного контроля, по мнению специалистов, могли бы обратить внимание властей на существующие проблемы, неэффективное расходование бюджета, коррумпированность отдельных представителей органов управления. Более того, это позволило бы повысить качество закупаемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг, поскольку сигнал о нарушении был бы своевре-

менным и позволил бы вовремя на него среагировать. Уже в 2012 г. В. Путин выступая с отчетом о деятельности Правительства РФ, говорил о необходимости внедрения практики общественного контроля за госзакупками: «Мы внедрим практику общественного контроля государственных закупок на сумму свыше одного миллиарда рублей. Все крупные инвестиционные проекты с государственным участием также должны проходить обязательный публичный технологический и ценовой аудит» [3]. Так и произошло, общественный контроль стал проводиться, но нормы, его предусматривающие, были крайне неэффективными, поскольку не являлись строго обязательными, а носили рекомендательный характер. Конкретные меры ответственности итоги этих обсуждений за собой не влекли, поэтому закупки проводились при любых итогах общественного обсуждения. Уже с момента введения в 2012 г. этой ценовой планки отмечалась достаточно низкая активность общественности в процессе обсуждения. В то же время согласно исследованию, проведенному в марте 2013 г. Национальной ассоциацией институтов закупок (НАИЗ) как минимум половина госзакупок свыше 1 млрд руб. проводилась в обход конкурентных процедур. Среди наиболее популярных уловок заказчиков — установка в проекте контракта незаконного требования о выполнении работы исключительно собственными силами, без привлечения субподрядчиков [4].

Что касается самого понятия «общественный контроль», то Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» понимает под ним деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [5]. Формы осуществления такого контроля могут быть разными, в зависимости от субъектов и целей его производства. На сегодняшний день, наиболее эффективной формой общественного контроля признается контроль, осуществляемый гражданами через общественные советы, объединения, которые выражают позицию определенного ряда лиц и таким образом демонстрируют обоснованное мнение.

Во многом эта позиция легла в основу тех позитивных изменений в сфере общественного контроля, которые произошли с момента принятия нового Федерального закона № 44-ФЗ, регулирующего создание федеральной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Теперь на федеральном уровне закреплены возможности осуществления общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Права по осуществлению такого контроля получили граждане и общественные объединения, а также объединения юридических лиц. Статья 102 Закона определила цели осуществления такого контроля: реализация принципов контрактной системы в сфере закупок, содействие развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждение, выявление нарушений требований законодательства

Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информирование заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях [6]. Перечисленные цели являются достаточно размытыми и скорее имеют декларативный характер, являясь просто гарантией существования и действия данного вида контроля. Ряд полномочий Законом отдается общественным объединениям и объединениям юридических лиц, но буквально с разницей в одну часть статьи законодатель забывает о правах граждан в процессе реализации права на проведение рассматриваемого вида контроля. Возникает вопрос: почему законодатель, наделяя конкретными правами субъекты контроля, забывает о правах граждан, которыми они наделены Конституцией РФ? Возможно, данная неточность в будущем будет исправлена, а сейчас граждане при возникновении потребности в осуществлении действий по общественному контролю могут руководствоваться Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [7], который гарантировал гражданам РФ право на свободное и добровольное обращение в государственные органы, органы местного самоуправления. И если рассматривать гарантии, предоставленные общественным объединениям и объединениям юридических лиц, такие как право на направление заказчиком запросов о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, обращение в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц, то эти гарантии могут использовать, вопреки Федеральному закону № 44-ФЗ как граждане, так и вышеназванные объединения в соответствии с уже существовавшим ранее законодательством, поэтому говорить о значительном расширении прав по осуществлению общественного контроля в этой части не приходится.

Хотя несложно заметить, что Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» вообще не наделяет граждан и общественные организации полномочиями по осуществлению такого контроля, а позволяет действовать в этом направлении только определенным субъектам, например, общественным палатам разных уровней или создаваемым общественным инспекциям, комиссиям и т. д. Требуется устранить данное противоречие для обеспечения более результативной работы механизма общественного контроля.

Если рассматривать иные полномочия общественных контролеров, то выяснится, что они также не имеют революционного значения, поскольку в той или иной мере могли претворяться в жизнь и с учетом уже имеющихся законодательных норм. Опять-таки, рассматривая право на обращение в правоохранительные органы в тех случаях, когда в действиях (бездействии) заказчика или иных уполномоченных органов, должностных лиц по осуществлению закупок были выявлены признаки состава преступления, мы видим очевидное право на обращение в эти органы любых лиц, обнаруживших признаки состава преступления, и обязанность правоохранительных органов отреагировать и проверить данный сигнал.

Еще одной гарантией формирования системы общественного контроля выступает закрепление обязательного общественного обсуждения товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в

случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд руб. Сразу стоит отметить, что определение порядка такого обсуждения федеральный законодатель передал Правительству РФ: приказ Министерства экономического развития РФ от 10 октября 2013 г. № 578 закрепляет порядок его осуществления [8]. Ранее, в 2012 г. такое обсуждение вводилось в действие письмом Правительства РФ от 2 августа 2012 г. № АД-П13-4450 [9]. Получается, что порядок реализации такой важной обязанности, которая может предотвратить многомиллионные траты государственного бюджета, а также особенности ее исполнения закрепляются фактически не на уровне федерального законодательства, а на уровне подзаконного ведомственного акта. Возникает вопрос применения мер реальной административной ответственности в случае, если данные общественные обсуждения выявят злоупотребления и нарушения законодательства.

Что же касается самих правил общественного обсуждения вышеназванных закупок, то сейчас система действует в два этапа. На первом этапе, в тот момент, когда заказчик публикует на официальном сайте сообщение об объявлении закупок, соответствующее требованиям о начальной максимальной цене свыше 1 млрд руб., на сайте появляется тема обсуждения, где участники общественного обсуждения могут высказать свои комментарии или замечания относительно целесообразности размещения данного заказа, обоснованности начальной максимальной цены контракта или соответствия документации данных торгов всем требованиям российского законодательства. Данные замечания должны быть рассмотрены заказчиком в течение 2 дней со дня поступления, после чего должен быть дан ответ, который публикуется на официальном сайте и программно-аппаратным комплексом официального сайта направляется на электронную почту адресату замечания. По результатам такого общественного обсуждения закупка, в случае обнаружения нарушений действующего законодательства, может быть отменена или после внесения изменений в документацию и извещение продолжена.

Следующим этапом проведения общественного обсуждения закупок является очное публичное слушание, на котором могут присутствовать все заинтересованные лица, обязательным является участие руководителя заказчика или его заместителя, руководителя контрактной службы или лица, исполняющего его обязанности. Это вызвано тем, что лица, которые участвуют в очных публичных слушаниях, хотя и слышат ответы на конкретные вопросы относительно производимых торгов, а руководитель заказчика не всегда может ответить на них квалифицированно.

Что касается реальных результатов проводимых общественных обсуждений, то практика показывает, что достаточно редко результаты таких обсуждений могут действительно повлиять на отмену или внесение изменений в сомнительную, с точки зрения целесообразности или соблюдения всех требований закона, документацию. Нельзя говорить о том, что статистика полностью на стороне общественности, но некоторые положительные тенденции, в сравнении со статистикой начального периода проведения общественных обсуждений, все же имеются.

Кроме того, у регионов есть возможность предусмотреть иные случаи общественного обсуждения закупок. На сегодняшний день этим правом воспользовались всего шесть субъектов Федерации и два муниципальных образования, хотя, по сути, общественные интересы чаще всего нарушаются при осуществлении менее значимых в цене государственных и муниципальных закупок, особенно если итогом законодательных нарушений в процессе их проведения будет низкое качество или недостаточный объем услуг, товаров или работ.

Разумеется, эффективность осуществления общественного контроля напрямую зависит от технических возможностей, предоставляемых государством посредством обеспечения оптимальной работы официального сайта. В ряде случаев эксперты отмечают сложности в автоматической сортировке региональных закупок по уровню стоимости, отсутствие действий со стороны заказчика по учету внесенных комментариев, отсутствие структурирования документов заказа и т. д. Министерство экономического развития РФ в своих докладах говорит об определенных сдвигах в оптимизации работы сайта для повышения возможностей по контролю за выполнением требований и соблюдением сроков заказчиком. Более того, обеспечен блокирующий контроль, исключающий возможность проведения закупки в случае нарушения заказчиком установленного порядка обязательного общественного обсуждения крупной закупки. Эти преобразования, несомненно, пойдут на пользу эффективности общественного обсуждения, но они не являются исчерпывающими в перечне возможных и предлагаемых специалистами.

Важной проблемой осуществления общественного контроля становится и тот факт, что оно происходит исключительно на стадии размещения конкурсной документации и не затрагивает этап планирования закупок, на котором во многом возможно выделение сомнительных заказов. Этапы заключения контракта и его исполнения также не подлежат контролю, что снижает возможность реагирования на недобросовестность сторон договора.

Что касается субъектов, осуществляющих общественный контроль, то на сегодняшний день отмечается необходимость перехода общественного контроля на более профессиональную основу, поскольку те лица, которые целенаправленно занимаются мониторингом и оценкой закупок в качестве общественных контролеров, должны постоянно повышать уровень своей квалификации, разбираться в тонкостях достаточно сложного законодательства, регулирующего контрактную систему. Более того, если деятельность общественной организации нацелена на повышение эффективности расходования бюджетных средств, то важным фактором качественной и активной работы общественности будут являться меры по стимулированию такой деятельности. Специалисты отмечают, что выделение субсидий или грантовой поддержка смогли бы оказать плодотворное воздействие на участие общества в столь важном для государства процессе.

Таким образом, с принятием нового закона о контрактной системе процедура общественного контроля вышла на новый уровень, получив не только фактическое признание, но и формальное закрепление. Ведь участие общества в общественном контроле — это неотъемлемая часть процесса его самоорганизации, ощущения гражданской ответственности за те события, которые происходят в

стране, в том числе и проявление чувства ответственности за качество и конечный результат получаемых посредством реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ или услуг для государственных и муниципальных нужд.

Список литературы:

1. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федеральный закон РФ от 27 июля 2005 г. № 94 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 30, ч. 1, ст. 3105.
2. Антипьев, К.А. Общественный контроль за качеством муниципального заказа // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 4. — С. 25–28.
3. URL: <http://www.gorzakaz.org/news/view/22077.html> (дата обращения: 12.12.2014).
4. Литвинова, А. Миллиарды на госзакупки разошлись незаметно // РБК-Daily. — 2012. — 10 окт.
5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Российская газета. — 2014. — 23 июля.
6. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 14, ст. 1652.
7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 19, ст. 2060.
8. Приказ Министерства экономического развития РФ от 10 октября 2013 г. № 578 // Российская газета. — 2013. — 9 дек.
9. Письмо Правительства РФ от 2 августа 2012 г. № АД-П13-4450. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

References:

1. O razmeshhenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd : federal'nyj zakon RF ot 27 ijulja 2005 g. № 94 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2005. — № 30, ch. 1, st. 3105.
 2. Antip'ev, K.A. Obshhestvennyj kontrol' za kachestvom municipal'nogo zakaza // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2012. — № 4. — S. 25–28.
 3. URL: <http://www.gorzakaz.org/news/view/22077.html> (data obrashhenija: 12.12.2014).
 4. Litvinova, A. Milliardy na goszakupki razoshlis' nezametno // RBK-Daily. — 2012. — 10 okt.
 5. Ob osnovah obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 21 ijulja 2014 g. № 212-FZ // Rossijskaja gazeta. — 2014. — 23 ijulja.
 6. O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd : federal'nyj zakon RF ot 5 aprelja 2013 g. № 44-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2013. — № 14, st. 1652.
 7. O porjadke rassmotrenija obrashhenij grazhdan Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 2 maja 2006 g. № 59-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2006. — № 19, st. 2060.
 8. Prikaz Ministerstva jekonomicheskogo razvitija RF ot 10 oktjabrja 2013 g. № 578 // Rossijskaja gazeta. — 2013. — 9 dek.
 9. Pis'mo Pravitel'stva RF ot 2 avgusta 2012 g. № AD-P13-4450. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus».
-

А.А. Березин, аспирант,
Саратовская государственная
юридическая академия

A.A. Berezin,
graduate student,
Saratov State Law Academy
berezin@gpsmu.ru

Понятие и сущность административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена необходимостью упорядочения комплекса мероприятий, направленных на противодействие нарушениям общественного порядка и общественной безопасности в условиях проведения публичных мероприятий, в целях приведения его в систематизированный вид. Цель статьи — охарактеризовать понятие и содержание административно-правового противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, а также правовые средства такого противодействия. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных методов (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучного формально-юридического метода. Анализируя законодательство о порядке организации и проведения публичных мероприятий и иное законодательство, затрагивающее данный вопрос, автор не обнаружил легального определения понятия противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при их проведении. Предлагаемая им выработка научной концепции системы мер, составляющих административно-правовое противодействие нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, призвана повысить качество организации данной деятельности. Автор приходит к выводу о том, что административно-правовое противодействие нарушениям общественного порядка и общественной безопасности не должно быть сведено к применению различного рода мер административного принуждения, поскольку основным методом управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц является убеждение. К принудительным мерам следует прибегнуть лишь тогда, когда средства убеждения не привели к достижению необходимого результата. В числе административно-принудительных средств противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий автор выделяет меры административного предупреждения, меры административного пресечения и административные наказания.*

***Ключевые слова:** общественный порядок, общественная безопасность, административно-правовое противодействие, публичное мероприятие, административно-правовые средства.*

The concept and essence of administrative and legal address violations of public order and public safety during public events

135

***Abstract:** the relevance of the article due to the need to streamline the complex of measures aimed at combating violations of public order and public safety during public events, in order to bring it in a systematic form. The purpose of this article is to describe the concept and content of the administrative and legal address violations of public order and public safety during public events, as well as legal means of such opposition. Implementation of the tasks was achieved by using scientific methods (dialectical, analysis, synthesis) and private scientific formal legal method. Analyzing the law on the procedure of organization and holding of public events and other legislation affecting this question, the author has not found legal definition of address violations of public order and public safety during their execution. Proposed development of the scientific concept of the system of measures that make up the administrative and legal opposition to violations of public order and public safety during public events, aims to improve the organization of this activity. The author comes to the conclusion that*

the administrative and legal opposition to violations of public order and public security should not be reduced to the application of various measures of administrative coercion as the primary method of management activity of the Executive authorities and their officials is the belief. To coercive measures should be resorted to only when the conviction has not led to the achievement of the desired result. Among administrative-enforcement responses to violations of public order and public safety during public events the author identifies measures of administrative warnings, measures of administrative punishment and administrative penalties.

Keywords: public order, public security, administrative and legal opposition, public event, the administrative and legal means.

Противодействие в толковых словарях трактуется как действие, служащее препятствием к проявлению, развитию другого действия, сопротивление.

Термин «противодействие» нередко используется федеральным законодателем для обозначения деятельности органов государственной власти по предотвращению возникновения негативных правовых явлений, выявлению и пресечению различного рода незаконной деятельности, устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также по минимизации их негативных последствий. Так, в нормах федерального законодательства установлены основы административно-правового противодействия терроризму [1], экстремистской деятельности [2], коррупции [3], легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма [4], неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком [5]. При этом законодатель либо дает определение понятия противодействия той или иной незаконной деятельности, либо формулирует перечень мероприятий, составляющих его содержание. В целом следует отметить фактически однотипную конструкцию, используемую законодателем для определения перечня мер, образующих содержание противодействия названным негативным явлениям.

В то же время, если анализировать законодательство о порядке организации и проведения публичных мероприятий и иное законодательство, косвенно затрагивающее данный вопрос, то легального определения понятия противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при их проведении в нем не содержится. В связи с этим актуальным является вопрос об упорядочении комплекса мероприятий, направленных на противодействие нарушениям общественного порядка и общественной безопасности в условиях проведения публичных мероприятий, в целях приведения его в систематизированный вид.

Выработка научной концепции системы мер, составляющих административно-правовое противодействие нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, призвана повысить качество организации данной деятельности. Это связано с тем, что результат функционирования системы в целом получается выше, чем сумма одноименных результатов отдельных элементов, составляющих совокупность [6, с. 9]. В действительности это означает, что применение на практике соответствующих мер в разрозненном виде, а не во взаимодействии различных субъектов правоприменения не будет способствовать эффективности такого противодействия.

Административно-правовое противодействие нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий — это комплекс организационных действий компетентных органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных уполномоченных на то субъектов, осуществляемых в соответствии с нормами административного права и направленных на предупреждение, пресечение нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, привлечение виновных в их совершении лиц к административной ответственности, а также на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

По своему содержанию названное противодействие представляет собой, во-первых, выполнение комплекса управленческих функций — организацию охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, во-вторых, применение уполномоченными субъектами мер административного предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, в-третьих, непосредственное осуществление мер по поддержанию правопорядка во время проведения публичных мероприятий с применением пресекательных средств воздействия при наличии противоправных посягательств, в-четвертых, деятельность по применению мер постделиктного характера, т. е. административных наказаний.

Административно-правовое противодействие нарушениям общественного порядка и общественной безопасности не должно быть сведено к применению различного рода мер административного принуждения. Основным методом управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц является убеждение. К принудительным мерам следует прибегнуть лишь тогда, когда средства убеждения не привели к достижению необходимого результата.

Убеждение по своей природе имеет предупредительный характер. Поэтому уже на этапе получения уведомления о проведении публичного мероприятия и согласования места и времени его проведения должен быть задействован механизм убеждения, чтобы не просто предупредить нарушения закона, но и уберечь общество и государство в целом от возможных катаклизмов. События последнего десятилетия, происходившие в ряде государств Европы — Франции, России, Украине, — наглядно демонстрируют недостаточность предупредительного воздействия по отношению к потенциальным и действующим участникам публичных мероприятий, приведшую к массовым беспорядкам, уничтожению или повреждению имущества.

Большое значение в связи с этим имеет административно-правовое противодействие распространению информации деструктивного характера, способствующей возникновению нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий. Такая информация, по мнению С.Г. Стеценко и А.А. Ярёмченко, может выступать одним из решающих факторов, осложняющих обстановку в месте проведения данных мероприятий [7, с. 37]. Поскольку эта информация используется как средство пропагандистского воздействия при организации массовых беспорядков, групповых нарушений общественного порядка, проведении несанкционированных публичных меро-

приятий, она должна представлять особый интерес для правоохранительных и иных органов. В силу этого органы государственной власти, в том числе органы внутренних дел, органы местного самоуправления должны владеть способами и приемами нейтрализации и опровержения данной информации, которые в целом представляют собой реализацию метода убеждения.

Административно-правовое противодействие нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий осуществляется посредством применения определенных административно-правовых средств.

Административно-правовые средства охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности нередко выступают предметом научных исследований. Например, А.С. Ковальчук рассматривает административно-правовые средства борьбы с правонарушениями в сфере охраны общественного порядка [8]. Кроме того, административно-правовые средства обеспечения общественной безопасности выступили в качестве предмета анализа в научной деятельности Б.П. Кондратова [9].

Что касается административно-правовых средств противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, то в настоящее время определение такого понятия в науке административного права отсутствует. Во многом это связано с тем, что не выработано законодательного или доктринального определения понятия противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, о чем уже было сказано выше.

Прежде чем рассматривать данные административно-правые средства, необходимо обратиться к выработанному в теории права доктринальному определению понятия правовых средств.

А.В. Малько, исследуя правовые средства как элемент механизма административно-правового регулирования, понимает в качестве таковых правовые явления, выражающиеся в установлениях и деяниях, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей [10, с. 463]. **Данные цели, по его мнению, могут быть различны**, но, в конечном счете, они обуславливают справедливую упорядоченность общественных отношений. В качестве правовых средств им рассматриваются, в частности, нормы права, правоприменительные акты, юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, наказания и пр.

К признакам, характеризующим все правовые средства, относятся следующие:

- а) они выражают собой все обобщающие юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей;
 - б) отражают информационно-энергетические качества и ресурсы права, что придает им особую юридическую силу, направленную на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов участников правоотношений;
 - в) сочетаясь определенным образом, выступают основными работающими частями (элементами) действия права, механизма правового регулирования, правовых режимов, т. е. функциональной стороны права;
 - г) приводят к юридическим последствиям, конкретным результатам, той или иной степени эффективности правового регулирования;
-

д) обеспечиваются государством [11, с. 397].

При исследовании административно-правовых средств противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий представляется целесообразным использовать их деление на административно-правовые средства морально-побудительного характера и административно-правовые средства принуждения. Первую группу средств необходимо выделить в связи с тем, что противодействие нарушениям следует начинать заблаговременно, т. е. предупреждая их, а не доводить ситуацию до такого состояния, когда потребуются применение различного рода принудительных правоограничений к нарушающим общественный порядок и общественную безопасность субъектам.

Морально-побудительные средства в исследуемой сфере общественных отношений могут быть представлены в следующих формах:

а) нормативно-правовое установление субъективных прав граждан и их объединений на осуществление публичных мероприятий, рассматриваемых законодателем в качестве социально полезных действий, способствующих в перспективе повышению эффективности публичной власти;

б) реализация убеждения как всеобщего административно-правового метода управленческой деятельности. По утверждению Л.Л. Попова, «с помощью средств убеждения стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных, разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального характера» [12, с. 286].

В свою очередь, применение административно-правовых средств принудительного характера связано с закреплением в законодательстве обязанностей и запретов, установленных для субъектов, осуществляющих организацию публичных мероприятий и участвующих в них, а также ситуаций, обуславливающих невозможность либо ограниченную возможность их проведения.

Меры административного принуждения применяются в случае нарушения обозначенных обязанностей и запретов, а также возникновения объективных угроз причинения вреда жизни или здоровью граждан в силу чрезвычайных обстоятельств. Данные меры, являясь средством защиты общественных отношений в сфере государственного управления, выражаются во внешнем воздействии на сознание и поведение и деятельность физических и юридических лиц в форме ограничений личного, имущественного либо организационного характера и применяются широким кругом уполномоченных субъектов, в число которых входят не только должностные лица органов государственной власти, но и общественные объединения правоохранительной направленности, представители частных охранных организаций.

Применение мер административного принуждения основано на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где указано, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В числе административно-принудительных средств противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий можно выделить меры административного предупреждения, меры административного пресечения и меры административной ответственности (административные наказания).

Таким образом, под административно-правовыми средствами противодействия нарушениям общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий предлагается понимать нормативно-правовые установления и меры, с помощью которых обеспечивается общественный порядок и общественная безопасность при проведении публичных мероприятий посредством предупреждения, пресечения правонарушений и привлечения виновных к административной ответственности в целях удовлетворения интересов общества, государства и иных субъектов, чьи права затрагиваются проведением данных мероприятий.

Список литературы:

1. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федеральный закон РФ от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 33, ст. 3418.
2. О противодействии экстремистской деятельности : федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 30, ст. 3031.
3. О противодействии терроризму : федеральный закон РФ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 11, ст. 1146.
4. О противодействии коррупции : федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52, ст. 6228.
5. О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 31, ст. 4193.
6. Адилев, А.Н. Понятие, содержание и сущность системы охраны общественного порядка // Административное право и процесс. — 2009. — № 4. — С. 7–9.
7. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. — М.: Юристъ, 2000. — 728 с.
8. Ковальчук, А.С. Административно-правовые средства борьбы с административными правонарушениями в сфере охраны общественного порядка и их применение органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Ковальчук. — Хабаровск, 2003. — 21 с.
9. Кондратов, Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения / Б.П. Кондратов. — М.: Щит-М, 1998. — 296 с.
10. Матузов, Н.И. Теория государства и права : учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. — М.: Юристъ, 2004. — 512 с.
11. Стеценко, С.Г. К вопросу о деятельности органов внутренних дел по нейтрализации слухов, дестабилизирующих общественный порядок в Украине / С.Г. Стеценко, А.А. Ярёмченко // Административное право и процесс. — 2007. — № 1. — С. 37–40.
12. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001. — 776 с.

References:

1. O protivoedstvii legalizacii (otmyvaniju) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, i finansirovaniju terrorizma : federal'nyj zakon RF ot 7 avgusta 2001 g. № 115-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2001. — № 33, st. 3418.

-
2. O protivodejstvii jekstremistskoj dejatel'nosti : federal'nyj zakon RF ot 25 ijulja 2002 g. № 114-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2002. — № 30, st. 3031.
 3. O protivodejstvii terrorizmu : federal'nyj zakon RF ot 6 marta 2006 g. № 35-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2006. — № 11, st. 1146.
 4. O protivodejstvii korrupcii : federal'nyj zakon RF ot 25 dekabnja 2008 g. № 273-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2008. — № 52, st. 6228.
 5. O protivodejstvii nepravomernomu ispol'zovaniju insajderskoj informacii i manipulirovaniju rynkom i o vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 27 ijulja 2010 g. № 224-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2010. — № 31, st. 4193.
 6. Adilov, A.N. Ponjatie, sodержanie i sushhnost' sistemy ohrany obshhestvennogo porjadka // Administrativnoe pravo i process. — 2009. — № 4. — S. 7–9.
 7. Administrativnoe pravo : uchebnik / pod red. Ju.M. Kozlova, L.L. Popova. — M.: Jurist, 2000. — 728 s.
 8. Koval'chuk, A.S. Administrativno-pravovye sredstva bor'by s administrativnymi pravonarushenijami v sfere ohrany obshhestvennogo porjadka, i ih primenenie organami vnutrennih del : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / A.S. Koval'chuk. — Habarovsk, 2003. — 21 s.
 9. Kondratov, B.P. Obshhestvennaja bezopasnost' i administrativno-pravovye sredstva ee obespechenija / B.P. Kondratov. — M.: Shhit-M, 1998. — 296 s.
 10. Matuzov, N.I. Teorija gosudarstva i prava : uchebnik / N.I. Matuzov, A.V. Mal'ko. — M.: Jurist, 2004. — 512 s.
 11. Stecenko, S.G. K voprosu o dejatel'nosti organov vnutrennih del po nejtralizacii sluhov, destabilizirujushih obshhestvennyj porjadok v Ukraine / S.G. Stecenko, A.A. Jaremenko // Administrativnoe pravo i process. — 2007. — № 1. — S. 37–40.
 12. Teorija gosudarstva i prava: kurs lekcij / pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Jurist, 2001. — 776 s.

И.Ю. Засимов,
соискатель,
Саратовская государственная
юридическая академия

I.Yu. Zasimov,
the applicant,
Saratov state law academy
igp@sgap.ru

Некоторые проблемы общетеоретического исследования объекта правоохранительной системы

Аннотация: в статье внимание читателя обращается на вопросы общетеоретического определения объекта воздействия правоохранительной системы в современной России. Отмечается особая дискуссионность данной проблемы, приводится обзор основных точек зрения, высказываемых в юридической литературе. Автором делается вывод о том, что объектом правоохранительной системы служит комплекс правовых явлений и средств, т. е. правовая система. Отмечается, что под правовую охрану попадают не только или человек, или правовые отношения, или правопорядок, но и другие правовые явления: само право, субъективные права и юридические обязанности, система нормативных правовых и правоприменительных актов, правовая культура и др. Отстаивается позиция, согласно которой государственные органы являются не единственными субъектами, входящими в правоохранительную систему. Структуры и организации гражданского общества должны признаваться равноправными субъектами правоохранительной системы в ее широком понимании. Подчеркивается тот факт, что гражданское общество не меньше государства заинтересовано в охране права, правопорядка и иных правовых ценностей. Обосновывается необходимость пере-

смотря устройства правоохранительной системы в России и обновления правового обеспечения деятельности правоохранительных органов государства.

Ключевые слова: право, правовое государство, правоохранительная система, объект правоохраны, права человека, правовая система, правопорядок.

Some problems of theoretical research object of the law enforcement system

Abstract: the article draws the reader's attention to issues of General theoretical definition of the object impacts the law enforcement system in modern Russia. Notes special discussions of this issue, provides an overview of the main points of view expressed in the legal literature. The author concludes that the object of the law enforcement system is a complex legal phenomena and the means, i.e. the legal system. It is noted that under legal protection are subject not only or persons, or legal relations, or law and order, and other legal effects: very right, subjective rights and legal duties, a system of regulatory and legal acts, legal culture, and others. Defended the position according to which public authorities are not the only entities that are members of the law enforcement system. Structures and civil society organizations should be recognized as equal subjects of the law enforcement system in its broadest sense. Highlights the fact that civil society is not less than the state interest in the preservation of law, order and other legal values. The necessity of revision of the device of the law enforcement system in Russia and update legal support of activity of law enforcement bodies of the state

Keywords: law, legal state, the law enforcement system, the object of justice, human rights, legal system, law and order.

Правоохранительная система современной России характеризуется наличием ряда проблем, включая незавершенность и непоследовательность принимаемых государством мер по ее модернизации, невысокую эффективность работы отдельных ее частей, излишнюю бюрократизацию деятельности правоохранительных органов и отрицательное отношение к ней со стороны населения. При этом важной составляющей характеристики правоохранительной системы является определение объекта воздействия, с которым связано ее функционирование и рассмотрение именно в качестве системы.

В юридической литературе к указанному вопросу сложилось два основных подхода. В рамках первого в качестве объекта правоохранительной системы выделяются: а) отношения, складывающиеся в различных сферах общественной жизни: социально-экономические, политические, идеологические; б) нравственные отношения; в) правовые отношения; г) «обеспечение социальной защищенности человека — комплексный межотраслевой объект правоохранительной системы» [3, с. 50]. Отсюда можно сделать вывод о том, что охрана человека предопределяет смысл и цель правоохранительной системы. В целом соглашаясь с этой позицией, А.М. Артемьев указывает, что, несмотря на приоритетность прав и свобод человека, они не могут выступать объектом правоохранительной системы, а только объектом правоохранительной деятельности [2, с. 152].

Нельзя не отметить, что изложенная точка зрения имеет ряд спорных, недостаточно обоснованных моментов. Так, в частности, не совсем ясно, опосредованы ли социально-экономические, политические и идеологические отношения правом. Если да, то они являются правоотношениями, и выделение их в отдельную группу неоправданно, если нет, то их вообще сложно признать объектом правоохранительной системы. Трудно также согласиться с тем, что объектом правоохранительной системы являются нравственные отношения.

Они не находятся в границах правовой регламентации, не подпадают под правовую охрану, а значит, не могут являться объектом правоохранительной системы. Наконец, видится еще одно противоречие, т. к. несколько ранее, при рассмотрении структуры правоохранительной системы, А.Г. Братко ее объектом называл конституционные и основанные на них правоотношения.

Второй вариант понимания объекта правоохранительной системы основан на рассмотрении в качестве такового правопорядка, который устанавливается юридическими нормами [6, с. 24]. Такая позиция менее противоречива, чем первая, но и она имеет некоторые нарекания. Так, представляется, что и правопорядок — это только часть объекта правоохранительной системы, которая не охватывает, например, охрану системы нормативных правовых актов, действующих в государстве, юридическую практику, законность и т. д.

Внимательно ознакомившись с имеющимися точками зрения и учитывая их сильные и слабые стороны, полагаем, что объектом правоохранительной системы является комплекс правовых явлений и средств, т. е. правовая система. Категория «правовая система» достаточно хорошо изучена как на уровне общей теории права, так и на уровне сравнительного правоведения. Поэтому в рамках настоящей работы мы не будем подробно останавливаться на ней. Однако считаем важным отметить, что мы не придерживаемся широкого понимания правовой системы, которая включает в себя структуру правоохранительных ведомств и организаций, надзорную и контрольную системы, систему правового информирования и т. д. [7, с. 164–165], как и не приемлем узкой ее трактовки [8, с. 33].

Позиционирование правовой системы объектом правоохранительной системы позволяет учесть такой признак системных образований, как отграниченность системы от окружающей среды, который нарушается при рассмотрении правоохранительной системы как части правовой. В этом случае отграничивается только правовая система, но не правоохранительная, что исключает вообще возможность говорить о ней. Если признавать правоохранительную систему частью правовой системы, то получаем ситуацию, когда правовая система сама себе обеспечивает нормальное функционирование. Тогда правильнее вести речь не о самостоятельности правоохранительной системы, а об одной из функций правовой системы и не более.

Предлагаемая нами гипотеза обеспечивает существование обеих систем в качестве самостоятельных образований¹ и минимизирует возможность необоснованного сужения ряда явлений, подпадающих под охрану. Ведь под правовую охрану подпадают не только или человек, или правовые отношения, или правопорядок, но и другие правовые явления: само право, субъективные права и юридические обязанности, система нормативных правовых и правоприменительных актов, правовая культура и др. При этом может возникнуть вопрос об исключении из объекта правоохранительной системы, например, конституционного строя. Считаем, что возникновение подобных упреков не

¹ Самостоятельность правовой и правоохранительной систем не исключает их связи между собой. Так, например, правоохранительные органы осуществляют свою деятельность на основе права — структурного элемента правовой системы, их деятельность представляет один из видов юридической практики — структурного элемента правовой системы и т. д.

совсем оправданно, поскольку конституционный строй, в конечном счете, является частью правопорядка, основанного на нормах конституционного права и формирующегося в соответствующей сфере.

Кроме этого, системность объекта правоохранительной системы отчасти предопределяет системность ее самой. Действительно, обеспечить охрану всех элементов, составляющих правовую систему, возможно только посредством системного воздействия, только путем действия специальной системы правоохраны.

Естественно, основным субъектом, осуществляющим охрану в рамках правоохранительной системы, является государство. Традиционно его функциональная характеристика не обходится без анализа правоохранительной функции (охраны правопорядка), которая позиционируется в качестве основной, присущей любому государству на всех этапах исторического развития. Ее содержание выражается в деятельности по охране прав и свобод человека и гражданина, всех форм собственности, общественного порядка, в профилактике и борьбе с правонарушениями и т. д. Особое значение эта функция приобрела в силу содержащегося в Конституции РФ положения о признании прав и свобод человека высшей ценностью и об обязанности государства обеспечить их защиту. Эта обязанность стала не только конституционно-правовой, но и международно-правовой [5, с. 328]. В связи с этим охрана и создание условий для поступательного развития всего спектра личных прав и свобод составляет смысл деятельности всех органов государственной власти.

Объявленный курс на построение правового государства также требует от последнего активной и эффективной деятельности по охране права и иных правовых явлений. Прав А.М. Артемьев, отмечающий, что важность правоохранительной функции современного Российского государства определена «реализацией стратегической политико-правовой линии на построение правового государства. В той мере, в какой движение к правовому государству является реальностью, правоохранительная функция приобретает свое главенствующее значение» [1, с. 85].

И первое, и второе обстоятельства послужили основой пересмотра устройства правоохранительной системы и обновления правового обеспечения деятельности правоохранительных органов государства.

Однако считаем, что указывать только на государство в качестве субъекта охраны и включать в правоохранительную систему только государственные институты и учреждения было бы не совсем правильным. Дело в том, что правовая система общества своим фундаментом имеет право, которое связано с духовной жизнью общества и с системой ценностей, признанных в нем, направлено на их утверждение, развитие и т. д. В условиях правовой государственности и гражданского общества право является результатом консенсуса и выражением баланса социальных интересов. «Право — благо для общества, в котором имеют место противоборствующие интересы, борьба между людьми из-за этих интересов, а значит, опасность возникновения зла. Государство и общество борются с такими возможностями зла, стремясь уменьшить риск их осуществления, используя для этого право» [4, с. 216]. Поэтому гражданское общество не меньше государства заинтересовано в охране права, правопорядка и иных правовых ценностей.

Указанное не остается лишь теоретическим предположением, а подтверждается практическими фактами. Так, в Российской Федерации действуют общественные объединения различных организационно-правовых форм [9] (например, адвокатура, нотариат, различные фонды содействия, общественные палаты и т. д.), которые непосредственно участвуют в правоохранительной деятельности, взаимодействуя с государством. Получается, что правоохрана является одной из площадок, где может иметь место единство целей, конструктивное сотрудничество и совместная деятельность государства и гражданского общества.

Список литературы:

1. Артемьев, А.М. Государственная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение : дис. ... д-ра юрид. наук / А.М. Артемьев. — М.: Моск. ун-т МВД России, 2008. — 411 с.
2. Артемьев, А.М. Системные свойства, функции и правовое обеспечение государственной правоохранительной службы / А.М. Артемьев. — М.: Моск. ун-т МВД России, 2008. — 373 с.
3. Братко, А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории) / А.Г. Братко. — М.: Юрид. лит., 1991. — 205 с.
4. Магазинер, Я.М. Заметки о праве // Правоведение. — 2000. — № 5. — С. 215–224.
5. Права человека : учебник / Т.А. Васильева и др.; отв. ред. Е.А. Лукашева. — М.: Норма, 2001. — 573 с.
6. Правкин, И.В. Правоохранительная система в условиях реформирования российского государства : дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Правкин. — М.: Моск. ун-т МВД России, 2011. — 175 с.
7. Синюков, В.Н. Российская правовая система: введение в общую теорию / В.Н. Синюков. — Саратов: Полиграфист, 1994. — 496 с.
8. Тихомиров, Ю.А. Правовая система развитого социалистического общества // Советское государство и право. — М.: Наука, 1979. — № 7. — С. 31–39.
9. Об общественных объединениях : федеральный закон РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 1 июля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 21, ст. 1930; 2011. — № 27, ст. 3880.

References:

1. Artem'ev, A.M. Gosudarstvennaja sluzhba: sistemnye svojstva, funkcii, pravovoe obespechenie : dis. ... d-ra jurid. nauk / A.M. Artem'ev. — M.: Mosk. un-t MVD Rossii, 2008. — 411 s.
2. Artem'ev, A.M. Sistemnye svojstva, funkcii i pravovoe obespechenie gosudarstvennoj pravoohranitel'noj sluzhby / A.M. Artem'ev. — M.: Mosk. un-t MVD Rossii, 2008. — 373 s.
3. Bratko, A.G. Pravoohranitel'naja sistema (voprosy teorii) / A.G. Bratko. — M.: Jurid. lit., 1991. — 205 s.
4. Magaziner, Ja.M. Zаметки о праве // Pravovedenie. — 2000. — № 5. — S. 215–224.
5. Prava cheloveka : uchebnik / T.A. Vasil'eva i dr.; отв. ред. Е.А. Lukasheva. — M.: Norma, 2001. — 573 s.
6. Pravkin, I.V. Pravoohranitel'naja sistema v uslovijah reformirovanija rossijskogo gosudarstva : dis. ... kand. jurid. nauk / I.V. Pravkin. — M.: Mosk. un-t MVD Rossii, 2011. — 175 s.
7. Sinjukov, V.N. Rossijskaja pravovaja sistema: vvedenie v obshhju teoriiju / V.N. Sinjukov. — Saratov: Poligrafist, 1994. — 496 s.
8. Tihomirov, Ju.A. Pravovaja sistema razvitogo socialisticheskogo obshhestva // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — M.: Nauka, 1979. — № 7. — S. 31–39.
9. Ob obshhestvennyh obedinenijah : federal'nyj zakon RF ot 19 maja 1995 g. № 82-FZ (v red. ot 1 ijulja 2011 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1995. — № 21, st. 1930; 2011. — № 27, st. 3880.

И.Е. Соловьева,
соискатель кафедры арбитражного
процесса,
Саратовская государственная
юридическая академия

I.E. Solovyova,
Competitor of the Department of the
arbitration process,
Saratov State Academy of Law
arb@sgap.ru

О некоторых правовых позициях Конституционного Суда РФ в сфере защиты прав миноритарных акционеров

***Аннотация:** в статье дается краткий анализ правовым позициям Конституционного Суда РФ, посвященным проблеме защиты, в частности судебной защиты, прав миноритарных акционеров. Обосновывается, что в связи динамичным развитием российского законодательства в ближайшее время наряду с уже сформулированными правовыми позициями Конституционный Суд РФ примет ряд важных актов, относящихся к данной проблематике, поскольку современное акционерное законодательство далеко от совершенства. В настоящее время, по мнению автора, наиболее важные правовые позиции Конституционного Суда РФ, касающиеся защиты прав и законных интересов миноритарных акционеров следующие: в корпоративных отношениях указанные акционеры изначально признаются более слабой стороной; субъективные права миноритарных акционеров могут быть ограничены для достижения общекорпоративных целей; эти ограничения должны быть соразмерными и сопровождаться надлежащими юридическими гарантиями.*

***Ключевые слова:** Конституционный Суд РФ, судебная защита, акционерные общества, миноритарные акционеры, законодательство, имущественные интересы, юридические ограничения и гарантии.*

Some legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation to protect the rights of minority shareholders

***Abstract:** this article provides a brief analysis of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, dedicated to the problem of protection, in particular judicial protection, the rights of minority shareholders. It is proved that in connection dynamic development of the Russian legislation in the near future along with the already stated its legal positions the Constitutional Court of the Russian Federation will take a number of important acts relating to this issue, as the modern corporation law is far from perfect. Currently, according to the author, the most important legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation for the Protection of the rights and legitimate interests of minority shareholders are as follows: in corporate relations, these shareholders are initially recognized the weaker party; subjective rights of minority shareholders may be limited in order to achieve general corporate purposes; these restrictions must be proportionate and accompanied by adequate legal safeguards.*

***Keywords:** Russian Constitutional Court, judicial protection, joint stock companies, minority shareholders, legislation, property interests, legal restrictions and safeguards.*

Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался по поводу защиты прав миноритарных акционеров. Между тем в литературе правильно отмечается, что в настоящее время нет единой систематизации правовых позиций Конституционного Суда РФ [1, с. 108–122], в связи с чем кратко проанализируем наиболее значимые из них.

Признание миноритарных (мелких) акционеров слабой стороной в корпоративных отношениях. Такой принцип был сформулирован в Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2003 г. № 5-П: граждане и юридические лица, приобретая акции и осуществляя акт распоряжения своим

имуществом, приобретают и определенные имущественные права. Например, они могут заявлять требования относительно участия в распределении прибыли, на получение части имущества в случае ликвидации общества и т. д. Эти имущественные права также являются «имуществом», а следовательно, обеспечиваются конституционно-правовыми гарантиями, включая охрану законом прав акционеров, в том числе миноритарных (мелких) акционеров как слабой стороны в системе корпоративных отношений и судебную защиту нарушенных прав [2].

В литературе совершенно справедливо отмечается, что на законодательном уровне сформулированный выше принцип практически не подкреплен. Существует только направление признания прав меньшинства, но в полной степени оно пока никак не реализуется. Однако эта позиция органа конституционного контроля повлияла на другое положительное движение в области защиты прав миноритариев. В отдельных решениях арбитражных судов появилась ссылка на указанную позицию с обоснованием необходимости применения судами данного принципа. Так, в Постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 16 июня 2010 г. по делу № А45-21681/2008 суд, направляя дело на новое рассмотрение, указал: «При новом рассмотрении дела арбитражному суду следует рассмотреть вопрос о проведении независимой экспертизы с тем, чтобы определить справедливую и действительную рыночную стоимость выкупаемых акций ОАО "НЖК" и при этом учесть, что в рамках данного дела истец гр. М. представляет наиболее слабую сторону, которой суд в соответствии со ст.ст. 6–10 АПК РФ обязан предоставить равную с ответчиками возможность для защиты своих прав и имущественных интересов» [4].

Вместе с тем необходимо обратить внимание на важность адекватного применения выявленного Конституционным Судом РФ принципа к конкретным правовым нормам, т. к. при его имплементации возможно впадение в крайности, чего необходимо избегать.

Необходимость соблюдения баланса интересов в корпоративных правоотношениях. Постулат о приоритете общекорпоративного интереса позволил Конституционному Суду РФ в Определении от 18 января 2011 г. № 8-О-П прийти к выводу о допустимости ограничения субъективных прав миноритарных акционеров ради достижения общекорпоративных целей. Справедливым, следовательно, будет ограничение и мажоритарных акционеров ради достижения общекорпоративного интереса [5].

Любые ограничения прав миноритарных акционеров должны быть соразмерными и сопровождаться надлежащими юридическими гарантиями, в том числе судебным контролем, для обеспечения их прав и законных интересов. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 28 января 2010 г. № 2-П, осуществление регулирования предпринимательской деятельности коммерческих организаций, включая акционерные общества, федеральный законодатель обязан учитывать, что возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров должны, исходя из общих принципов права, отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц [6].

Одновременно с этим необходимо подчеркнуть, что, допуская возможность ограничения прав участников корпоративных отношений, Конституционный Суд РФ обращает внимание на важность обеспечения надлежащих юридических гарантий стороне, чьи субъективные права ограничиваются. Так, в Определении от 3 июля 2007 г. № 681-О-П конституционные судьи констатировали, что «в силу конституционных принципов правового государства и неприкосновенности частной собственности решения о консолидации акций должны приниматься в надлежащей юридической процедуре, предполагающей соблюдение требований закона на каждом из необходимых ее этапов и осуществляемой в разумные сроки — в целях защиты прав миноритарных акционеров как слабой стороны в корпоративных отношениях, при эффективном судебном контроле» [4].

Таким образом, можно заключить, что в целом Конституционный Суд РФ активно прямо или латентно «дополняет» законодателя посредством формулирования правовых позиций, относящихся к защите прав миноритарных акционеров. Думается, что в ближайшее время в связи с развитием законодательства в сфере акционерных правоотношений Конституционный Суд РФ сформулирует еще несколько важных теоретико-практических выводов с указанием на те или иные общие позитивные принципы, которые будут в обязательном порядке применяться на практике судами общей и арбитражной юрисдикции.

Список литературы:

1. Габов, А.В. Роль Конституционного Суда в защите прав миноритарных акционеров / А.В. Габов, К.С. Забитов // Закон. — 2012. — № 1. — С. 108–122.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2003 г. № 5-П // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Федеральной антимонопольной службы Западно-Сибирского округа от 16 июня 2010 г. по делу № А45-21681/2008 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. № 681-О-П // СПС «КонсультантПлюс».
5. Определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2011 г. № 8-О-П // СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 2010 г. № 12-П // СПС «КонсультантПлюс».

References:

1. Gabov, A.V. Rol' Konstitucionnogo Suda v zashhite prav minoritarnyh akcionerov / A.V. Gabov, K.S. Zabitov // Zakon. — 2012. — № 1. — S. 108–122.
2. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 10 aprelja 2003 g. № 5-P // SPS «Konsul'tantPljus».
3. Postanovlenie Federal'noj antimonopol'noj sluzhby Zapadno-Sibirskogo okruga ot 16 ijunja 2010 g. po delu № A45-21681/2008 // SPS «Konsul'tantPljus».
4. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 3 ijulja 2007 g. № 681-O-P // SPS «Konsul'tantPljus».
5. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 18 janvarja 2011 g. № 8-O-P // SPS «Konsul'tantPljus».
6. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 28 janvarja 2010 g. № 12-P // SPS «Konsul'tantPljus».

• ПЕРСОНАЛИИ •

К юбилею Николая Михайловича Кони́на

2 марта 2015 г. исполняется 80 лет со дня рождения видного ученого, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, Почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации Николая Михайловича Кони́на. Родившись в центральной России, в г. Ярославле, он впитал и сохранил лучшие черты российского интеллигента: высокую образованность, научную добросовестность, исключительную порядочность, тактичность и скромность.

Поколению, к которому принадлежит Николай Михайлович, выпали нелегкие детство и юность, но именно в это время выковывался его целеустремленный, волевой характер. Учителем, научным наставником для него стал профессор В.М. Манохин, воплощающий в себе лучшие качества ученого, достойного продолжателя традиций саратовской юридической школы. Сила воздействия и обаяние такой незаурядной личности сыграли не последнюю роль в определении научных предпочтений Н.М. Кони́на, под руководством В.М. Манохина состоялась успешная защита кандидатской диссертации на тему «Организационно-правовое положение хозяйственных и иных объединений в аппарате государственного управления». Развивая эту тему, Н.М. Кони́н успешно защитил докторскую диссертацию, сформулированные в ней положения применимы и до настоящего времени.

Н.М. Кони́н относится к людям, которые формируют некую духовную атмосферу, стиль поведения, образ мышления, без чего не может жить и развиваться такой центр науки и культуры, как академия, и что в итоге определяет особый дух академии. Практически вся трудовая деятельность Н.М. Кони́на связана с Саратовской государственной юридической академией: сначала аспирантура, преподавательская работа на кафедре, деятельность в роли декана ведущего факультета, выполнение обязанностей проректора по научной работе, затем длительное заведывание кафедрой административного и муниципального права. В настоящее время Н.М. Кони́н остается ведущим профессором кафедры, на которой работает немало его учеников. Им подготовлено около сорока кандидатов наук и четыре доктора юридических наук. Николай Михайлович — один из основателей саратовской школы административного права, представители которой занимаются фундаментальными научными исследованиями, составляющими основу образовательного процесса в СГЮА и используемыми в деятельности других вузов. Он является автором более 200 публикаций, среди которых три монографии, пять учебников по административному и муниципальному праву.

Вся жизнь Николая Михайловича Конины отдана служению интересам своего народа, своего Отечества, которые являются предметом его научной и преподавательской деятельности.

Поздравляя Николая Михайловича со славным юбилеем, выражаем большую любовь и признательность. Его опыт, советы и помощь всегда будут востребованы, они нужны в подготовке правоведов, в становлении новых кандидатов и докторов юридических наук. Желаем юбиляру долгих лет жизни, здоровья, новых профессиональных достижений, реализации огромного творческого потенциала на благо отечественной науки и образования.

А.Н. Улиско,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и муниципального права,
Саратовская государственная юридическая академия
admpravo@sgap.ru*