

# ВЕСТНИК

## САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 6 (113) • 2016

ISSN 2227-7315

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

<b>И.Н. Сенякин</b>	доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
<b>С.Б. Аникин</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>В.М. Баранов</b>	доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
<b>А.Г. Блинов</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>Н.Л. Бондаренко</b>	доктор юридических наук, профессор (Беларусь)
<b>Е.В. Вавилин</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Н.А. Власенко</b>	доктор юридических наук, профессор (Москва)
<b>С.В. Ворошилова</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>Т.А. Григорьева</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>А.И. Демидов</b>	доктор философских наук, профессор
<b>Т.В. Заметина</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>О.В. Исаенкова</b>	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
<b>В.Т. Кабышев</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>В.А. Летяев</b>	доктор юридических наук, профессор (Казань)
<b>Н.С. Манова</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Н.И. Матузов</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Е.В. Покачалова</b>	доктор юридических наук, профессор
<b>Л.А. Савченко</b>	доктор юридических наук, профессор (Украина)
<b>В.С. Слобожникова</b>	доктор политических наук, профессор
<b>С.Б. Суровов</b>	доктор социологических наук, профессор
<b>В.А. Труханов</b>	доктор политических наук, профессор
<b>Л.Г. Шапиро</b>	доктор юридических наук, доцент
<b>И.В. Шестерякова</b>	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
<b>Б.С. Эбзеев</b>	доктор юридических наук, профессор (Москва)

Журнал включен  
Высшей аттестационной комиссией  
Министерства  
образования и науки РФ  
в Перечень российских  
рецензируемых научных журналов,  
в которых должны быть  
опубликованы  
основные научные результаты  
диссертаций на соискание  
ученой степени  
доктора и кандидата наук

**Учредитель** —  
Федеральное государственное  
бюджетное образовательное  
учреждение высшего  
образования  
«Саратовская государственная  
юридическая академия».  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Распространяется по подписке.  
Подписной индекс 46490  
в каталоге агентства «Роспечать»

Цена для подписчиков — 451 руб.,  
в розничной продаже — свободная.

Электронная версия размещена  
на официальном сайте  
Федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения  
высшего образования  
«Саратовская государственная  
юридическая академия» по адресу:  
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>

E-mail: [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru)

Редактор, корректор  
**Т.Ф. Батищева**

Верстка **Е.С. Сидоровой**

Журнал зарегистрирован Управлением  
разрешительной работы в сфере  
массовых коммуникаций  
Федеральной службы по надзору в сфере связи,  
информационных технологий  
и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)  
13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Подписано в печать 26.12.2016 г.  
Формат 70×108<sup>1/16</sup>.  
Усл. печ. л. 21,0. Уч.-изд. л. 19,5.  
Тираж 950 экз. Заказ 556.

Отпечатано в типографии издательства  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная  
юридическая академия».  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная  
юридическая академия», 2016

SARATOV  
STATE  
LAW ACADEMY

# BULLETIN

ACADEMY JOURNAL  
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995  
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



№ 6 (113) • 2016

ISSN 2227-7315

## EDITORIAL BOARD:

<b>I.N. Senyakin</b>	Doctor of Law, Professor ( <i>Chief Editor</i> )
<b>S.B. Anikin</b>	Doctor of Law, Associate Professor
<b>V.M. Baranov</b>	Doctor of Law, Professor (N. Novgorod)
<b>A.G. Blinov</b>	Doctor of Law, Associate Professor
<b>N.L. Bondarenko</b>	Doctor of Law, Professor (Belarus)
<b>A.I. Demidov</b>	Doctor of Law, Professor
<b>B.S. Ebzeev</b>	Doctor of Law, Professor (Moscow)
<b>T.A. Grigorieva</b>	Doctor of Law, Professor
<b>O.V. Isaenkova</b>	Doctor of Law, Professor ( <i>Deputy Chief Editor</i> )
<b>V.T. Kabyshev</b>	Doctor of Law, Professor
<b>V.A. Letyaev</b>	Doctor of Law, Professor (Kazan)
<b>N.S. Manova</b>	Doctor of Law, Professor
<b>N.I. Matuzov</b>	Doctor of Law, Professor
<b>E.V. Pokachalova</b>	Doctor of Law, Professor
<b>L.A. Savchenko</b>	Doctor of Law, Professor (Ukraine)
<b>I.V. Shesteryakova</b>	Doctor of Law, Associate Professor ( <i>Deputy Chief Editor</i> )
<b>L.G. Shapiro</b>	Doctor of Law, Associate Professor
<b>V.S. Slobozhnikova</b>	Doctor of Political Sciences, Professor
<b>S.B. Surovov</b>	Doctor of Social Sciences, Professor
<b>V.A. Trukhanov</b>	Doctor of Political Sciences, Professor
<b>E.V. Vavilin</b>	Doctor of Law, Professor
<b>N.A. Vlasenko</b>	Doctor of Law, Professor (Moscow)
<b>S.V. Voroshilova</b>	Doctor of Law, Associate Professor
<b>T.V. Zametina</b>	Doctor of Law, Associate Professor

The journal is included by  
**Higher Attestation Commission  
of Ministry of Education and Science  
of the Russian Federation**  
to the Russian list of reviewed  
journals, where major  
scientific dissertations  
and thesis results  
are to be published

### Founder

Federal State  
Budget Educational Institution  
of Higher Education  
“Saratov State Law Academy”.  
410056, Saratov, Volskaya, 1.

**E-version is located  
on the official site  
of Federal State Budget  
Educational Institution  
of Higher Education  
“Saratov State Law Academy”**  
(<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)

**E-mail: [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru)**

The journal is registered by Censorship Office  
in the Sphere of Mass Communication  
of Federal Service for Supervision  
in the Sphere of Telecom,  
Information Technologies  
and Mass Communication  
February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution  
of Higher Education  
“Saratov State Law Academy”, 2016

# СОДЕРЖАНИЕ

## ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 11 **Рудковский В.А.**  
Принципы правовой политики: понятие и содержание
- 15 **Туманов С.Н.**  
Система принципов организации и действия механизма осуществления внешних функций государства
- 21 **Туманова Л.В.**  
Кооперативные учреждения в России 30-х годов XIX — начала XX века: историко-правовой аспект
- 28 **Минаев К.А.**  
К вопросу о юридической природе механизма легализации ограничений прав и свобод человека и гражданина
- 30 **Баринов П.С.**  
Методологический аспект обесценивания научных правовых категорий
- 34 **Хакимов И.А.**  
Средства обеспечения реализации права: к постановке проблемы

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- 38 **Грачев Н.И.**  
Единство государственной власти как принцип государственного строительства
- 48 **Радченко В.И.**  
Пределы власти Российской Федерации и ее субъектов
- 55 **Плотникова И.Н.**  
Антимонопольные службы как субъекты защиты конституционного права на предпринимательскую деятельность в Российской Федерации
- 60 **Журик Т.В., Брянцев И.И.**  
Политико-правовые аспекты развития взаимодействия института уполномоченного по правам человека с институтами гражданского общества (на примере Саратовской области)

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 68 **Братановский С.Н., Закурдаева А.Ю.**  
Административно-правовой статус субъектов (органов) системы управления оказанием первой помощи
- 76 **Конин Н.М., Шевченко И.В., Полунин С.В.**  
Некоторые вопросы административно-правового статуса войск национальной гвардии Российской Федерации
- 81 **Вулах М.Г.**  
Организация страхования рисков потери трудоспособности лиц, задействованных в профессиональном спорте
- 85 **Дехтярь И.Н.**  
Понятие и сущность административного процесса

**ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС.  
АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС**

- 90 Тужилова-Орданская Е.М., Балякина Е.Б.**  
К вопросу о государственной регистрации сетей связи
- 95 Лунева Е.В., Сафин З.Ф.**  
Система договоров по использованию водных ресурсов<sup>1</sup>
- 103 Мазаев Д.В.**  
Охрана изображения гражданина в сети Интернет
- 113 Волос А.А.**  
Принцип содействия сторон в обязательственном праве: вопросы теории и практики
- 118 Соколова О.Г.**  
Неопределенный круг лиц: некоторые вопросы реализации права на обращение в суд
- 122 Климова С.Н.**  
К вопросу о целях и задачах исполнительного производства

**УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО.  
КРИМИНАЛИСТИКА. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР**

- 127 Бытко Ю.И.**  
Криминализация как важнейшая составляющая уголовной политики
- 135 Степанов В.В., Галушкин В.И.**  
Процессуальные и криминалистические аспекты производства освидетельствования в уголовном судопроизводстве
- 142 Авдонина Т.М.**  
Предупреждение органами прокуратуры преступлений и иных правонарушений в сфере реализации законодательства об авторских правах
- 147 Кисленко С.Л.**  
Методологические подходы к формированию теоретических основ деятельности по поддержанию государственного обвинения в системе криминалистического знания
- 156 Проводина Е.В.**  
Социальное предназначение иных мер уголовно-правового характера
- 160 Пронина М.П.**  
Правила юридической техники уголовного законодательства

**ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО**

- 168 Бакаева О.Ю., Манохин В.М.**  
К вопросу о системе принципов деятельности таможенных органов Российской Федерации и их законодательном регулировании
- 174 Попов В.В., Конин Н.М.**  
Об особенностях применения норм законодательства о налогах и сборах и административного законодательства при осуществлении производств по делам о налоговых и административных правонарушениях
- 179 Бурька П.Н.**  
Об отдельных вопросах установления источников налогового права
- 182 Тихонов К.А.**  
Страхование деятельности кредитных потребительских кооперативов: финансово-правовые аспекты

- 186 Устинова А.В.**  
К вопросу об элементах юридического состава таможенных сборов

#### ПОЛИТОЛОГИЯ

- 191 Суровов С.Б.**  
Экспертная информация в региональных избирательных кампаниях: механизмы получения и система оценки
- 197 Слобожникова В.С.**  
Корректировка государственно-конфессиональных отношений в 2016 году
- 203 Логинова Л.В.**  
Формирование миграционной привлекательности региона в условиях сокращения численности трудовых ресурсов

#### ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

- 212 Воротников А.А., Сорокина Ю.В.**  
Правовая охрана недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы в контексте новой государственной экологической политики
- 220 Федорова М.Ю.**  
Ситуация социального риска и основание социального обеспечения: вопросы соотношения
- 226 Менис Е.В.**  
Правовые начала регламентации договора аренды земельных участков в современном законодательстве

#### РЕЦЕНЗИИ

- 232 Аникин С.Б.**  
Рецензия на монографию: Косенко Е.В. Субъекты семейного права. – Москва; Берлин: Ди-рект-Медиа, 2016. – 134 с.
- 234 Фомин А.А.**  
Рецензия на монографию: Желдыбина Т.А. Законотворчество и судебная практика в России / под ред. И.Н. Сенякина. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. – 136 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ

- 238 В диссертационных советах**

# CONTENTS

---

## THEORY OF STATE AND LAW

- 11 Rudkovsky V.A.**  
Principles of legal policy: notion and content
- 15 Tumanov S.N.**  
The system of principles of organization and operation of the mechanism of external state functions
- 21 Tumanova L.V.**  
Cooperative institutions in Russia in the 30-ies of the XIX — beginning of XX century: istoriko-legal aspect
- 28 Minaev K.A.**  
To the question of the legal nature of the mechanism of legalization of restrictions of the rights and freedoms of the person and the citizen
- 30 Barinov P.S.**  
Methodological aspect of the depreciation of scientific legal categories
- 34 Khakimov I.A.**  
Means to ensure the realization of the right: formulation of the problem

## CONSTITUTIONAL LAW

- 38 Grachev N.I.**  
Unity of the state power as the principle of state construction
- 48 Radchenko V.I.**  
The limits of power of the Russian Federation and its subjects
- 55 Plotnikova I.N.**  
Competition authorities as the protection actors for the constitutional right to entrepreneurial activity in Russian Federation
- 60 Juric T.V., Bryantsev I.I.**  
Political and legal aspects of development of interaction of the commissioner for human rights in the Saratov region with the institutions of civil society

## ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 68 Bratanovsky S.N., Zakurdayeva A.Yu.**  
Administrative legal status of subjects (bodies) of a control system of first-aid treatment
- 76 Konin N.M., Shevchenko I.V., Polunin S.V.**  
Some questions of administrative and legal status of the troops of the National Guard of the Russian Federation
- 81 Vulakh M.G.**  
The Organization of Insurance of Risks of Disability of the Persons Involved in Professional Sports
- 85 Dekhtyar I.N.**  
The concept and essence of administrative process



## CIVIL LAW. CIVIL PROCEDURE. THE ARBITRATION PROCESS

- 90 Tuzhilova-Ordanskaya E.M., Balyakina E.B.**  
On the issue of state registration of telecommunication networks
- 95 Luneva E.V., Safin Z.F.**  
System of Contracts for the Use of Water Resources
- 103 Mazaev D.V.**  
Citizen image protection on the internet
- 113 Volos A.A.**  
Principle of the party's assistants in the Obligation law: theory and Practice problems
- 118 Sokolova O.G.**  
Indefinite number of persons: some implementation issues the right to appeal to court
- 122 Klimova S.N.**  
To the question of the goals and objectives of enforcement proceedings

## CRIMINAL AND CRIMINAL-EXECUTIVE LAW. FORENSICS. PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION

- 127 Bytko Yu.I.**  
Criminalization as an important component of criminal policy
- 135 Stepanov V.V., Galushkin V.I.**  
Procedural and criminalistical aspects of human body examination in criminal procedure
- 142 Avdonina T.M.**  
Warning prosecutors of crimes and other offenses in the sphere of implementation of copyright legislation
- 147 Kislenko S.L.**  
Methodological bases of formation of a theoretical basis of activity on the maintenance of public prosecution in the system of forensic knowledge
- 156 Provodina E.V.**  
The social purpose of other measures of criminal-legal nature
- 160 Pronina M.P.**  
Terms of legal technique of criminal law

## FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 168 Bakaeva O.Yu., Manohin V.M.**  
On the question of the principles of the system of customs bodies of the Russian Federation and their legal regulation
- 175 Popov V.V., Konin N.M.**  
On peculiarities of application of the legislation on taxes and fees, and administrative law in the exercise of proceedings concerning tax and administrative offenses
- 179 Buryka P.N.**  
To the Certain Questions of Determination of the Tax Law Sources
- 183 Tikhonov K.A.**  
Credit consumers' cooperatives' activity insurance: financial law aspects
- 186 Ustinova A.V.**  
To a question of elements of legal structure of customs duties

## POLITICAL SCIENCE

- 191 Surovov S.B.**  
Expertise in regional election campaigns: generating mechanisms and evaluation system
- 197 Slobozhnikova V.S.**  
Adjustment of state-confessional relations in 2016
- 203 Loginova L.V.**  
The formation of migration attractiveness of the region in terms of reducing the labour force

## OTHER BRANCHES OF THE RIGHT

- 212 Vorotnikov A.A., Sorokina Yu.V.**  
Legal protection subsoil and renewal of the mineral resource base in the context of the new state environmental policy
- 220 Fyodorova M.Yu.**  
Social risk situation and a reason for social security: correlation aspects
- 226 Menis E.V.**  
Legal beginnings of a regulation of the lease contract of land sites in the modern legislation

## REVIEWS

- 232 Anikin S.B.**  
Book review: Kosenko E.V. The subjects of family law. - Moscow; Berlin: Direct Media, 2016. – 134 p.
- 234 Fomin A.A.**  
Book review: Zheldybina T.A. Legislation and judicial practice in Russia / ed. I.N. Senyakin. – Saratov: publisher FSBEI HE «Saratov State Academy of Law», 2015. – 136 p.

## INFORMATION

- 238 In Dissertation Councils**

# ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

---

**В.А. Рудковский**

## ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

В статье анализируются особенности принципов правовой политики; предлагается их авторское определение.

**Ключевые слова:** право, государство, государственно-правовая идеология, правовая политика, принципы правовой политики.

**V.A. Rudkovsky**

## PRINCIPLES OF LEGAL POLICY: NOTION AND CONTENT

The principles of legal policy are analyzed in the article; their notion is suggested by the author.

**Keywords:** law, state, the ideology of state and law, legal policy, principles of legal policy.

Проблематика принципов правовой политики весьма разнопланова по своему характеру, научно-познавательным целям, методам решения и другим параметрам. Поэтому было бы неправильно думать, что она имеет только одно измерение или находится в поле зрения только одной какой-то науки. На самом деле процесс познания принципов правовой политики и их научно-теоретического обоснования является междисциплинарным. Практически каждая юридическая наука (а в известных пределах и другие гуманитарные науки) вносит свой вклад в разработку указанной категории. Вместе с тем делают они это по-разному и с разных научных позиций. В частности, для представителя отраслевой науки на передний план выходит задача анализа содержания и видов принципов конституционной, уголовной, административной и прочей политики. Историк важно показать своеобразие принципов правовой политики конкретного государства на тех или иных этапах его исторического развития. В теоретическом же плане первостепенное значение имеет вопрос о понятии и содержании принципов правовой политики как родовой категории.

Хотя принципы правовой политики весьма разнообразны по своему характеру, сфере действия, способам выражения и некоторым другим параметрам, всем им присущи некоторые общие черты.

Во-первых, по своей природе принципы правовой политики относятся к элементам государственно-правовой идеологии и выражают ее ведущие установки в области совершенствования, развития, охраны действующего права. В них

концентрируется информация о наиболее значимых аспектах государственно-правовой стратегии в тех или иных конкретно-исторических условиях, политико-правовых системах, сферах общественной жизни, отраслях права и т.д. Иными словами, принципы — это *смыслообразующие начала правовой политики*. Правовая политика начинается не с активизации правотворчества или каких-то других видов юридической деятельности, а с определения принципиальной позиции государства по ключевым вопросам правового регулирования и правового развития общества.

Во-вторых, как явление идеологического характера принципы правовой политики особым образом выражают и фиксируют *ценностные предпочтения* государства в правовой сфере.

Правовая политика в целом мыслится в качестве политики разумной, гуманной, цивилизованной, мирной<sup>1</sup> и т.д. И это правильно, поскольку политику можно осуществлять разными средствами. Тем не менее, следует иметь в виду, что указанные характеристики отражают самый общий образ правовой политики. В действительности же она всегда включена в систему актуальных ценностных предпочтений государства и тех социальных сил, которые определяют его деятельность. Поэтому даже в рамках общей «мирной стратегии» в правовой политике могут доминировать разные ценностные установки: национальная безопасность, защита собственности, свобода личности и т.д. Выяснение действительной ценностной доминанты правовой политики предполагает анализ не только действующего законодательства, но и практики его реализации.

В-третьих, принципы правовой политики служат средством и итогом теоретического осмысления соответствующего практического опыта, отражают степень (меру, глубину) и особенности понимания людьми закономерностей государственно-правового развития, овладения необходимыми способами, приемами, механизмами использования правовой формы в решении тех или иных общесоциальных задач. Иными словами, принципы правовой политики представляет собой особую *форму знания* и за каждым из них (группой принципов) стоят определенные закономерности или, по крайней мере, тенденции государственно-правового развития.

Сказанное в полной мере относится и к тем принципам правовой политики, которые сегодня «канули в лету» и воспринимаются в качестве некоей пропагандистской экзотики. Речь идет, например, о таких руководящих началах политики Советского государства, как интернационализм, оценка правовых явлений с позиций рабочего класса и пр.<sup>2</sup> Относится к ним можно по-разному, но в научном плане важно отметить следующее: они достаточно определенно фиксируют особенности идеологии и практики правового развития Советского государства, его базовые политические ориентиры и оценки.

В-четвертых, принципы правовой политики носят *нормативный характер*. Они не просто фиксируют некие знания, представления, идеалы и пр., а формулируют требования, обращенные к субъектам социально-политической жизни.

Как правило, принципы правовой политики закрепляются в действующих нормативных правовых актах, а также других источниках права и приобретают свойство общеобязательных правовых требований.

Сказанное, помимо прочего, означает, что необходимо разграничивать принципы как известные требования, призванные упорядочивать, организовывать деятельность в сфере правовой политики, и собственно саму эту деятельность.

Деятельность субъектов правовой политики может в большей или меньшей степени отклоняться от установленных принципов, в известной мере игнорировать их требования, одним принципам придавать большее, а другим меньшее значение и т.д. Иными словами, между принципами, закрепляющими требования необходимого поведения в сфере правовой политики, и деятельностью, отражающей степень усвоения и практической реализации соответствующих принципов, всегда существует определенное несоответствие. Поэтому представляется не совсем удачной попытка подразделения принципов правовой политики на принципы должного и принципы сущего<sup>3</sup>. Принципы — это всегда сфера должного<sup>4</sup>.

В-пятых, принципы правовой политики способны оказывать позитивное влияние на деятельность соответствующих субъектов и процессы правового развития в целом лишь в известном единстве и взаимодействии. Поэтому важной чертой указанных принципов выступает *системность*.

Необходимо отметить, что системные свойства указанных принципов, а также факторы, определяющие их системную взаимосвязь, пока изучены недостаточно. Обычно системность указывается в качестве одного из самостоятельных принципов правовой политики. А.В. Малько, в частности, отмечает, что системность — это «основополагающий принцип правовой политики, означающий, что выстраивание и осуществление правовой политики — это такая деятельность, которая должна иметь комплексный характер»<sup>5</sup>.

Действительно, системность служит необходимой предпосылкой обеспечения эффективности правовой политики и ее можно рассматривать в качестве одного из базовых требований, предъявляемых к деятельности соответствующих субъектов. Вместе с тем следует иметь в виду, что системный характер правовой политики обеспечивается не одним каким-то принципом, а совокупным действием всей системы принципов. Только в качестве системного образования принципы способны обеспечить необходимый организующий эффект в масштабах правовой политики в целом и ее конкретных разновидностей (правотворческой, правоприменительной, конституционной, уголовной и пр.). Этим, прежде всего, и объясняется объективная значимость системности как свойства рассматриваемых принципов.

Системный характер принципов правовой политики заключается главным образом в том, что все они находятся в определенной коррелятивной связи (от лат. *correlatio* — соотношение, соответствие, взаимозависимость), проявляющейся в отношениях их субординации, координации, функциональной зависимости. В системе принципов правовой политики, в частности, всегда есть идеи, которые занимают главенствующее положение, выступают в качестве ее исходных социально-политических и нравственных доминант, и идеи, иерархически или содержательно подчиненные первым. Если говорить о правовой политике современной России, то ведущее значение в системе ее принципов принадлежит идеям гуманизма, справедливости, законности, демократизма как наиболее общим началам, выражающим общую гуманитарно-правовую парадигму развития нашего общества и государства. Остальные принципы, несмотря на их самостоятельное значение, развивают, конкретизируют, уточняют содержание и направленность вышеуказанных и поэтому имеют по отношению к ним подчиненное значение. В научном и практическом плане важно понимать не только содержание конкретных принципов правовой политики, но и характер существующих между ними системных взаимосвязей.

В-шестых, важным свойством принципов правовой политики выступает их *целесообразность*.

Термин «целесообразный» буквально означает соответствующий поставленной цели, вполне разумный, практически полезный. Согласно устоявшемуся мнению, восходящему к трудам С.А. Муромцева, Л.И. Петражицкого и ряда других авторов, средством обеспечения целесообразного развития правовой сферы выступает именно правовая политика (политика права). Целесообразность указывает на то, что значение принципов правовой политики могут иметь лишь такие основополагающие начала, которые адекватны ее целям (идеалам). Иными словами, признавая определенные цели правового развития, государство и общество по необходимости должны признать и принципы, ведущие к их достижению. Невозможно, например, серьезно ставить вопрос о формировании правового государства и при этом игнорировать требования гуманности, взаимной ответственности личности, государства и т.п. С точки зрения указанного свойства, принципы правовой политики представляют собой обобщенные требования целесообразной (т.е. отвечающей тем или иным идеалам государственно-правового развития) деятельности государства и других субъектов в сфере совершенствования и развития права.

Таковы, на наш взгляд, наиболее общие и существенные черты принципов правовой политики. Что же касается определения, то оно не обязательно должно фиксировать все перечисленные характеристики. Принципы правовой политики могут быть определены и как основные начала, которыми руководствуются субъекты политической системы при разработке и осуществлении мероприятий в сфере правового регулирования и использования правовой формы<sup>6</sup>; и как основополагающие идеи, определяющие общие подходы гражданского общества и государственной власти к стратегически ориентированной деятельности в сфере правового регулирования социальных отношений<sup>7</sup>; и т.д.

В дополнение к сказанному можно предложить и такую дефиницию: принципы правовой политики — это системно взаимосвязанные компоненты государственно-правовой идеологии, выражающие основные начала (требования) деятельности государства и иных субъектов политической системы в сфере совершенствования и развития действующего права.

<sup>1</sup> См.: Матузов Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI в. // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 33.

<sup>2</sup> См., например: Куманин Е.В. Юридическая политика: понятие и принципы // Правовая система социализма: Понятие, структура, социальные связи. Кн. 1 / под ред. А.М. Васильева. М., 1986. С. 142.

<sup>3</sup> См.: Байниязова З.С. Концепция должного и сущего в правовой политике // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2004. С. 36–38.

<sup>4</sup> См.: Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993. С. 59.

<sup>5</sup> Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 216.

<sup>6</sup> См.: Куманин Е.В. Указ. раб. С. 142–143.

<sup>7</sup> См.: Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 231.

**С.Н. Туманов**

## **СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЙСТВИЯ МЕХАНИЗМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНЕШНИХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА**

В статье анализируются отправные нормативные начала осуществления внешних функций государства. Критически оценивается позиция, согласно которой принципы осуществления внешних функций государства имеют только конституционно-правовую природу. Приводится авторская аргументация модели принципов реализации основных направлений деятельности государства на международной арене с учетом его федеративного устройства.

**Ключевые слова:** государство, внешнеполитическая деятельность, механизм осуществления внешних функций государства, принципы права, международное право, принципы осуществления внешних функций государства.

**S.N. Tumanov**

## **THE SYSTEM OF PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND OPERATION OF THE MECHANISM OF EXTERNAL STATE FUNCTIONS**

The article is devoted to the analysis of normative base from which began the implementation of the external functions of the state. Critical evaluation of the position according to which the principles of the external functions of the state have a constitutional-legal nature. The author gives argumentation model of the principles of implementation of the main directions of state activities in the international arena according to Federal structure.

**Keywords:** government, foreign policy, the mechanism of external functions of the state, principles of law, international law, principles of implementation of the external state function.

В ходе анализа механизма осуществления внешних функций государства как соединения нескольких компонентов ради решения одной задачи, в рамках которого происходят «соприкосновение» и взаимодействие различных субъектов с использованием широкого набора средств и т.д., необходимо уделять внимание его организации, чтобы добиться такой его работы, которая бы была понятной и имела бы как можно меньше объективных и непредвиденных сбоев. Поэтому важно рассмотреть отправные начала осуществления внешних функций государства, которые имеют непосредственное отношение к организации и работе механизма их реализации, показывают некоторые его особенности и, стало быть, подчеркивают специфику рассматриваемого механизма.

Система принципов осуществления внешних функций государства и механизма, обеспечивающего этот процесс, обусловлена сразу несколькими факторами, среди которых выделяются следующие:

а) особенности сферы развертывания процесса осуществления функций государства и действия соответствующего механизма;

б) содержание и нормативное регулирование отношений, в рамках которых осуществляется реализация внешних функций государства посредством рассматриваемого механизма;

© Туманов Сергей Николаевич, 2016

Кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории государства и права, первый проректор, проректор по учебной работе (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: edu@ssla.ru; fas@ssla.ru

в) особенности организации самого механизма осуществления внешних функций государства.

Разнообразие факторов, оказывающих влияние на систему принципов, заставляет усомниться в том, что их необходимо рассматривать через призму конституционно-правовой природы. Думается, такое заявление требует нескольких пояснений, которые одновременно будут выступать содержанием гипотезы о системе анализируемых принципов.

Во-первых, принципами осуществления внешних функций государства мы не подменяем проблему функционирования механизма их осуществления. Так или иначе отправные начала организации и функционирования механизма осуществления внешних функций государства во многом пересекаются с принципами реализации самих внешних функций. Это объясняется тем, что внешнеполитическая деятельность по реализации внешних функций составляет часть соответствующего механизма и, стало быть, принципы ее осуществления характеризуют и механизм осуществления внешних функций государства.

Во-вторых, осуществление внешних функций государства — процесс сложный по структуре и по содержанию, а механизм реализации внешних функций государства по отношению к ним выступает по сути сложносоставным средством, обеспечивающим этот процесс. Считаем такое терминологическое обозначение рассматриваемого нами механизма вполне допустимым и с точки зрения проблематики темы, и с позиции грамматического удобства одновременного упоминания внешних функций и механизма их осуществления.

В-третьих, в формулировке «конституционно-правовые принципы» содержится более широкий перечень исходных положений, чем это может показаться на первый взгляд. Так, признание на конституционном уровне принципов и норм международного права в качестве составной части правовой системы России ведет к заключению о том, что принципы осуществления международной деятельности государств, установленные международным правом или складывающиеся как общепризнанные обычаи международного общения, также являются опосредованно конституционными принципами воплощения внешних функций государства и механизма их реализации.

В-четвертых, обеспечение функционирования механизма осуществления внешних функций государства основано на ряде положений, связанных с компонентами этого механизма и регламентирующих их работу. Речь идет, например, об организации субъектного компонента, который представлен различными органами и организациями, включенными и участвующими в процессе реализации внешних функций государства.

Из приведенных пояснений следует, что система принципов осуществления внешних функций государства и механизма, обеспечивающего этот процесс, сложна, не ограничивается собственно конституционно-правовыми, а может быть отражена в документах программного, доктринально-стратегического характера.

Процесс реализации внешних функций государства и приложения возможностей соответствующего механизма имеет место в рамках международных отношений, что обязывает государство выстраивать их в первую очередь на основе признания основополагающих начал международного права и международных отношений. «В первую очередь» еще и потому, что Конституция РФ не содержит отдельных норм о принципах указанной деятельности или хотя бы похожих на



них, например, «принципы внешней политики», «принципы внешнеполитической деятельности», и т.п.

К слову сказать, в Конституции СССР 1977 г. целая глава — IV — была посвящена внешней политике, ее основным направлениям и отправным идеям, которых придерживалось Советское государство в отношениях с другими государствами и субъектами международного права. Правда, содержащиеся в ст. 29 этой главы принципы построения отношений СССР с другими государствами дублировали международно-правовые, закрепленные в Уставе ООН<sup>1</sup>, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций<sup>2</sup>, Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе<sup>3</sup>. Возможно, что такой технико-юридический прием покажется простым при формулировании положений Основного Закона, но, тем не менее, этот факт нельзя не признать рациональным опытом регламентации соответствующей сферы вопросов, который полезно было бы перенять и современному законодателю.

Возвращаясь к Конституции РФ и регламентации ею принципов международного сотрудничества укажем на гл. I, ст. 15 и 79. Содержание ст. 15 связано с определением места международных принципов и норм в российской правовой системе. Статья 79 закрепляет условия участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях. Системное толкование положений указанных норм, а также положений гл. I Конституции РФ дает возможность говорить о принципиальных идеях, лежащих в основе как внутренней, так внешней политики государства, осуществлении им внешних функций, выстраивания отношений с зарубежными партнерами и т.д. Не случайно представители конституционного права прямо заявляют о том, что именно Конституция определяет основы ее внешней политики, закрепив постоянные, непреходящие национальные интересы и некоторые интернациональные интересы<sup>4</sup>. Однако считаем, что их явно недостаточно, что нередко порождает диспропорции в понимании и регулировании соответствующих вопросов.

Отсутствие в Конституции РФ положений об основных началах внешней политики и осуществлении внешних функций государства отчасти компенсируется Концепцией внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 12 февраля 2013 г.)<sup>5</sup>, в разд. III которой среди приоритетов России в решении глобальных проблем упоминаются принципы межгосударственных отношений и названные выше международные акты; Стратегией национальной безопасности РФ до 2020 г.<sup>6</sup>, содержащей положение о стремлении выстраивать международные отношения на принципах международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств (п. 13); Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»<sup>7</sup>, предусматривающим одной из мер утверждение верховенства права в международных отношениях, отстаивание центральной роли ООН в мировых делах, основополагающих принципов Устава ООН, которые требуют развивать дружественные отношения между государствами на основе равноправия, уважения их суверенитета и территориальной целостности.

Содержание приведенных нормативных актов свидетельствует о том, что система принципов осуществления внешних функций государства, обеспечивающих его механизм, включает идеи, заложенные в международном праве, что на-

ходит подтверждение и в юридической науке. Внешняя политика реализуется на принципах международного права, которые определяют рамки международно-правовой политики государств. Устанавливаемые государствами принципы их внешней политики не должны противоречить принципам международного права. «Совпадение принципов внешней политики государства с основными принципами международного права обусловлено тем, что принципы международного права являются обязательными для всех государств. Тот факт, что принципы внешней политики зачастую соответствуют основным принципам международного права, обычно подчеркивает стремление государства реализовывать свои внешнеполитические цели, соблюдая предписания международного права»<sup>8</sup>.

К принципам, относящимся к осуществлению государствами своей внешней политики и осуществлению ими внешних функций, нашедших формальное закрепление в международно-правовых актах, относятся следующие принципы: суверенного равенства всех государств; добросовестного выполнения взятых обязательств; разрешения международных споров мирными средствами, не подвергая угрозам международный мир, безопасность и справедливость; воздержания от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и иным образом, несовместимым с целями ООН; нерушимости границ и территориальной целостности; невмешательства во внутренние дела; уважения прав человека и основных свобод; равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами.

Здесь перечислены принципы, имеющие формальное выражение в международно-правовых документах и, как видно, некоторые принципы согласно отечественному доктринальному пониманию пересекаются или составляют часть иного принципа. Например, принцип территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела может составлять содержание принципа суверенитета. Вот это и есть то, что мы назвали диспропорцией в понимании и регулировании.

К принципам, не нашедшим формального выражения в международных документах, можно отнести распространенную в практике выстраивания международных отношений идею мирного сосуществования государств. Обращение к содержанию Устава ООН позволяет сделать вывод о том, что она проходит красной нитью по всему этому документу: все названные в нем принципы международных отношений так или иначе сводятся в одно объемное понимание их существа. Однако ни в одном официальном документе универсального или регионального характера указанная сложившаяся практика межгосударственного общения не закреплена в качестве принципа, что указывает на ее обычно-правовой характер.

Напомним, что Российская Федерация при осуществлении своих внешних функций придерживается всех перечисленных принципов и в своих внутренних нормативных правовых актах и документах концептуального характера прямо подтверждает их путем отсылок к международному праву. Все они характеризуют содержание деятельности по осуществлению внешних функций государства и механизма, обеспечивающего этот процесс.

Однако сам механизм, его компоненты тоже организованы определенным образом и подчинены принципам. Так или иначе они касаются всех компонентов механизма, но наиболее ярко выражены в нормативном и субъектном, поскольку принципы осуществления внешнеполитической деятельности государства в большей степени направлены на работу механизма во вне. Если же говорить о

нормативной и субъектной составляющих механизма осуществления внешних функций государства, то основополагающие начала их действия в указанном механизме очень тесно пересекаются с принципами построения национального права и законодательства и принципами построения механизма государства.

Так, например, федеративное устройство России обуславливает принципы организации и функционирования государственных органов, участвующих в осуществлении внешних функций государства. Поэтому принцип федерализма и разграничения полномочий между государственными органами двух уровней власти, принцип исключения дублирования компетенции и другие актуальны применительно к механизму осуществления внешних функций государства. Остановимся на некоторых из них.

Основной принцип, лежащий в основе формирования нормативного компонента механизма осуществления внешних функций государства, — *принцип взаимодействия национального и международного права в сочетании с необходимостью соблюдения стандартов последнего*. Содержание этого принципа хорошо известно: разработан механизм имплементации норм и принципов международного права в систему российского права, практически применяются способы имплементации норм международного права и т.д. Не повторяя существующие в науке суждения по этому вопросу, подчеркнем, что международное право оставляет на усмотрение государства способы его осуществления. «Поэтому государствам необязательно, по крайней мере, официально признавать верховенство международного права над национальным правом, но они должны обеспечить полное соблюдение международного права теми способами, которые они сами определяют»<sup>9</sup>.

Что касается принципов организации субъектного компонента механизма осуществления внешних функций государства, то здесь можно назвать принцип договорного регулирования отношений и сотрудничества указанных субъектов, принцип координации деятельности по осуществлению внешних функций государства, принцип согласования.

*Принцип договорного регулирования и сотрудничества* в одинаковой степени касается отношений между субъектами-резидентами и между субъектами-резидентами и субъектами-нерезидентами. Речь идет в первую очередь о том, что использование договорных средств эффективно в сфере разграничения полномочий между федеральными органами власти РФ и органами власти субъектов РФ. Именно договоры об определении круга вопросов и компетенции в сфере внешних сношений становятся одной из нормативных основ осуществления соответствующей деятельности органами государственной власти и позволяют максимально учесть возможности каждой стороны установить справедливую ответственность за неисполнение обязательств.

Вторая разновидность договоров касается взаимодействия государства и межгосударственных организаций. Государства-участники соответствующей международной организации заключают с последней соглашения о сотрудничестве и о передаче ей определенных полномочий. Только такие договоры позволяют государству рассчитывать на то, что такая организация в сфере своей деятельности будет способствовать осуществлению внешних функций государств-участников и реализации их интересов.

*Принцип координации* нашел формальное закрепление в законодательстве РФ и касается построения взаимоотношений внутри механизма осуществления внешних функций государства между федеральными органами и органами субъектов РФ. Так, ранее говорилось о роли МИД РФ в деле организации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. Законодательством именно на этот орган возложена координация указанной деятельности. При МИДе РФ создаются специальные подразделения и консультативные органы, обеспечивающие развитие внешнеэкономических связей субъектов РФ, например, Совет глав субъектов РФ.

С принципом координации тесно связан *принцип согласования*, означающий, что осуществление внешних функций государства и внешнеэкономической деятельности субъектами РФ происходит только с согласия Правительства РФ на основании обращения органов исполнительной власти субъектов Федерации при наличии положительного заключения Министерства иностранных дел РФ, Министерства юстиции РФ и других федеральных органов исполнительной власти<sup>10</sup>. Процедура такого согласования закреплена в законе, достаточно сложна, но обязательна для осуществления субъектами РФ международной и внешнеэкономической деятельности. Так, ее соблюдение позволило субъектам Приволжского федерального округа заключить соглашения с более чем 20-ю соответствующими субъектами иностранных государств.

На основании изложенного подведем некоторые итоги по вопросам системы принципов организации осуществления внешних функций государства:

1. Система принципов осуществления внешних функций государства и обеспечивающего этот процесс механизма сложна, не ограничивается только конституционно-правовыми принципами, может находить свое выражение и в международно-правовых актах, и в текущем законодательстве, и в документах программно-стратегического характера (доктрины, концепции и т.д.). Кроме того, она тесно связана с системой принципов организации и деятельности механизма государства и, прежде всего, органов исполнительной власти.

2. Определяя место принципов в механизме осуществления внешних функций государства, отметим, что они связаны со всеми его компонентами. Однако действие их направлено по разным векторам. Так, принципы деятельностно-инструментального компонента, в котором основной составляющей выступает внешнеполитическая деятельность, преимущественно работают на связь механизма с внешней средой, в то же время принципы нормативного и субъектного компонента обращены в большей степени на внутреннюю работу механизма.

3. Анализ источников международного права и национальных нормативных правовых актов позволил усмотреть целый комплекс основополагающих идей реализации внешних функций государства и выстраивания межгосударственного общения. Все их многообразие предлагаем разделить на следующие группы:

А) относительно связи механизма осуществления внешних функций государства с внешней средой: внутренние (нормативный и субъектный компонент); внешние (деятельностно-инструментальный);

Б) по способу отражения в официальных источниках: формально выраженные (в т.ч. в программно-стратегических документах); сложившиеся в практике межгосударственного общения (принцип мирного сосуществования);

В) по степени универсальности: универсальные международно-правовые; международно-правовые; конституционно-правовые; правовые (находят свое закрепление в текущем законодательстве);

Г) по направленности: функциональные; организационные.

4. Нормативное закрепление принципов осуществления внешних функций государства и обеспечивающего этот процесс механизма в источниках международного и национального права характеризуется определенной степенью дисбаланса. Это состояние вызвано, в частности, тем, что понимание и отражение какого-либо принципа в национальном праве не совпадает с объемом понимания и техникой закрепления в международном праве.

Проблема формирования и реализации системы принципов осуществления внешних функций государства не сводится исключительно к конституционно-правовым основаниям, а имеет более широкий характер с учетом действия норм международного права. При этом рассматриваемая система включает в себя как принципы, имеющие формальное выражение в международно-правовых документах, так и принципы, не нашедшие подобного выражения в международном праве. Нормативное же закрепление принципов осуществления внешних функций государства в российском законодательстве требует совершенствования с учетом вышеобозначенных теоретических положений и накопленной политико-правовой практики.

<sup>1</sup> См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

<sup>2</sup> См.: Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 65–73.

<sup>3</sup> См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544–589.

<sup>4</sup> См.: Хижняк В.С. Конституция Российской Федерации как правовая основа формирования ее международно-правовой политики // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2(36). С. 48.

<sup>5</sup> URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 15.10.2016).

<sup>6</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2342.

<sup>8</sup> Хижняк В.С. Указ. раб. С. 53.

<sup>9</sup> *Economidis C.* Projet d'étude comparative des solutions nationales sur la question des rapports entre le droit international et le droit interne et recommandations y relatives // Le rapports entre le droit international et le droit interne. Conseil de l'Europe. 1994. P. 105.

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 2, ст. 231; 2015. № 29, ч. I, ст. 4381.

Л.В. Туманова

## КООПЕРАТИВНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В РОССИИ 30-Х ГОДОВ XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье рассматриваются причины и условия развития кооперативных учреждений и кооперативного законодательства в России в 30-х гг. XIX — начале XX в. Прослеживается динамика унификации соответствующего законодательства.

**Ключевые слова:** история законодательства о кооперации, кооперативные учреждения, устав торговый, свод законов.

L.V. Tumanova

COOPERATIVE INSTITUTIONS IN RUSSIA  
IN THE 30-IES OF THE XIX — BEGINNING  
OF XX CENTURY: ISTORIKO-LEGAL ASPECT

The article considers the reasons and conditions of development of cooperative institutions and cooperative legislation. In 30-ies of XIX — early XX century traces the dynamics of the harmonization of the relevant legislation.

**Keywords:** history of legislation on cooperative societies, cooperative institutions, the statutes of trade, a set of laws.

Историко-правовые исследования кооперативных учреждений, их деятельности и соответствующего законодательства в России 30-х гг. XIX — начала XX в., бесспорно, сохраняют актуальность в условиях реформирования экономической системы современной России<sup>1</sup>.

В современной историко-правовой литературе исследуются проблемы формирования и развития кооперативного законодательства в России второй половины XIX — начала XX в.<sup>2</sup> и на отдельно взятых ее территориях<sup>3</sup>, а также особенности формирования кооперативного законодательства в 1890–1917 гг.<sup>4</sup>, периодизация кооперативного законодательства дореволюционной России<sup>5</sup>, классификация кооперативов<sup>6</sup>.

И все же многие аспекты закономерностей формирования и развития формальной стороны кооперативного законодательства в системе законодательства 30-х гг. XIX — начала XX в. требуют дальнейшего историко-правового исследования в силу многоаспектности данной проблемы в истории Российского государства и права.

Особый интерес вызывает вопрос о соотношении публичного и частного интереса в законодательстве о кооперации. Степень вмешательства государства в экономику служит фактором, определявшим динамику и сущность законодательного регулирования деятельности кооперативных учреждений. Чиновники и юристы исследовали положения о кооперативных союзах в рамках кооперативного законодательства в его историческом развитии в странах Западной Европы (Англии, Франции, Германии, Бельгии, Швейцарии, Италии, Австрии) и России. Сравнительно-правовой анализ соответствующего законодательства был призван способствовать выбору пути его реформирования в России 30-х гг. XIX — начала XX в.<sup>7</sup>

В интересах «предпринимателей и казны» в конце XVIII — первой трети XIX в. издавались отдельные законоположения, содержавшие обязанности артелей в отношении лиц и учреждений, пользовавшихся их услугами, а затем они были положены в основу разрозненных статей Свода законов Российской империи 1832 г.

Правовой статус артелей был регламентирован в Уставе Торговом ч. 2. т. XI Свода законов Российской империи 1832, 1842, 1857, 1887, 1903 гг. достаточно фрагментарно. Законодатель не акцентировал внимание на регламентации отдельных видов артелей.

Устав путей сообщения, Устав о частной золотопромышленности, Устав горный, Положение о найме на сельские работы в рамках системы Свода законов

Российской империи содержали разрозненные правовые нормы об артелях, но не охватывали всех их видов<sup>8</sup>.

Во второй половине XIX в. распространение получили промысловые товарищества, т.е. ассоциации имущественного характера, возникавшие в результате соединения труда и капитала. Производительные товарищества возникали в самых разных отраслях кустарной и ремесленной промышленности. Большое количество товариществ в отличие от артелей действовали не на основе обычного права, а утвержденных уставов. Действующее законодательство требовало существенных изменений в сфере регулирования деятельности артелей и промысловых товариществ<sup>9</sup>.

С.В. Бородаевский писал, что под кооперацией понималось соединение нескольких, экономически слабых лиц для успешного достижения общими силами разнообразных и не противоречивших закону, хозяйственных целей, или для доставления соединившимися в кооперацию собственными усилиями тех услуг, которые ранее были им доставляемы другими.

Соответственно к числу кооперативных учреждений относились: общества взаимного кредита, ссудно-сберегательные товарищества и кассы, кредитные товарищества, потребительские общества, сельскохозяйственные общества, сельскохозяйственные товарищества, общества взаимного страхования и производственные товарищества разного рода.

Кооперативное движение в России 60-х гг. XIX в. берет начало с развития «обществ взаимного кредита». Им предшествовали бытовые артели, т.н. случайные и временные объединения лиц в хозяйственной деятельности<sup>10</sup>.

В среде основной массы населения крестьян имели место зачаточные формы кооперации. В отдельно взятых территориях они получили развитие только благодаря деятельности местной интеллигенции. Наибольшее развитие в России получили ссудо-сберегательные товарищества. И все же государство поддерживало в большей степени кредитные товарищества.

Исследователи данной проблемы на местах подчеркивали, что развитию кооперации препятствовала нехватка капитала и несознательность населения. Недостатком деятельности кредитных товариществ являлись круговая ответственность их членов и порядок приема в состав товариществ, что приводило к их «замкнутости». Эти учреждения снабжали кредитом наиболее зажиточную часть крестьян, что усиливало динамику социально-экономической дифференциации. Кроме того, недостатками кредитных товариществ стали сложность отчетности и «дороговизна кредита».

«Кооперации», направленные на сбыт и потребление, получили развитие благодаря выработанному Министерством земледелия Уставу сельскохозяйственных товариществ по приобретению и сбыту соответствующих продуктов, но этот вид кооперации развивался в России достаточно медленно. Потребительские общества занимались преимущественно сельскими общественными лавками, но не сумели удовлетворить потребность населения в дешевом и качественном товаре.

Общества взаимного страхования призваны были соблюдать требования Устава с целью предотвращения корыстных злоупотреблений. Подобные общества детально определяли степень пожарной опасности разнообразных предметов. Отрицательной стороной их деятельности признавалось обложение различными и нередко значительными сборами и налогами.

Земледельческие артели создавались и действовали в небольшом количестве. В их состав входили владельцы больших земельных участков. Кроме того, действовали товарищества аренды земли. С целью активизации производственной деятельности создавались и другие виды кооперации: рыбацкие дружины, союз молотилок и др.<sup>11</sup>

К числу причин слабого развития кооперативных учреждений относили и отсутствие специальных узаконений, облегчающих устройство кооперативных учреждений, открытие которых обусловлено в настоящее время «разрешением Министерств и обставлено массой формальностей». Для получения соответствующих разрешений лицам приходилось ждать длительное время. И все же развитию кооперации должны были способствовать равные экономические условия участников рынка. Они были призваны изменить ситуацию со снабжением населения продовольственными товарами. Только центральные союзы кооператоров были в состоянии дать заводам и кустарным производителям заказы на производство машин и иных орудий труда. Другие исследователи темы писали о таких факторах, как неустойчивость общественных отношений. Так, залог успеха кооперации состоял в том, чтобы жертвовать личными интересами в пользу интересов общего дела.

Развитие кооперативного движения происходит на определенном уровне культурного, политического и гражданского развития населения, при котором у каждого участника кооперации возникает осознание того, что общий интерес должен преобладать над личным.

В Российской империи существовали губернии, где отсутствовали артели и союзы кустарей. Отдельные исследователи были убеждены в том, что основная причина неразвитости кооперации состояла в неграмотности населения. И все же неразвитости кооперации способствовала система недоверия и мелочной опеки со стороны государства. Большинство людей в России не были воспитаны в «духе предприимчивости». Кроме того, этому не способствовали бедность населения и резкое имущественное расслоение, а также недостаток образования различных категорий населения.

Отдельные исследователи кооперативного движения акцентировали внимание на бытовой и правовой обособленности крестьян, сохранившейся в ходе либеральных реформ 60–70-х гг. XIX в. Крестьянская реформа не обеспечила личную неприкосновенность отдельного лица. Крестьянское самоуправление подчинялось единоличной административной власти. Волостные суды при разрешении гражданских споров руководствовались не писанным законом, а обычаем. Существующий порядок землепользования не мог способствовать развитию кооперативных учреждений. Обособленность сельского сословия в области гражданского права определялась тем, что по закону «необходимое в крестьянском хозяйстве имущество не подлежит продаже за частные и даже казенные долги». В этих условиях кооперация в целом, кредитная кооперация в частности существовать не могли<sup>12</sup>.

Кооперация была призвана поддерживать деятельность земских учреждений. Организация артелей и союзов в сфере сельского хозяйства могла стимулировать его развитие. Эти учреждения содействовали развитию личной инициативы отдельных хозяйств. Однако во многих губерниях высказывалось мнение о преждевременности обсуждения данного вопроса. Существовало также мнение о том, что выборы сельскохозяйственных союзов не могли проводиться там, где



были земства. И все же большинство участников дискуссии высказывались за желательность устройства и развития кооперации<sup>13</sup>.

По их мнению, действовавшие законоположения не препятствовали учреждению коопераций. Реформы законодательства в этом направлении излишни, т.к. ст. 2133 Законов гражданских предоставляла полную свободу к устройству всякого рода кооперации. Тем не менее, в литературе высказывалась противоположная точка зрения. Так, затруднения в области кооперативного дела происходили от несовершенства законодательства. Решению данной проблемы могло способствовать общее для всех видов кооперации законодательство. За основу предлагалось взять Закон от 1 мая 1889 г. о товариществах, действовавший в Германии.

Общий закон о кооперативных учреждениях должен быть основан на определенных принципах, по поводу которых большинство участников дискуссии не высказывались. И все же некоторые исследователи предлагали положить в его основу такие начала, как всеобщность, устранение любых ограничений для вступления в члены коопераций лиц разных национальностей (Волынская губерния), а также идею предоставления им права обложения населения для получения средств на мероприятия по сельскому хозяйству. Объединение лиц всех сословий было призвано облегчить мирские сборы и совершенствовать деятельность полиции.

Законодателю предлагалось смягчить налогообложение и сборы за деятельность кооперативных учреждений (например, в Астраханской, Полтавской и Минской губерниях). Другие предлагали освободить кооперации хотя бы на несколько лет после их учреждения от государственного промыслового налога. Отдельные лица выдвигали идею отказа от налогообложения их деятельности.

Возникла потребность в правовых основах союзной организации кооперативных организаций. Мелкие кооперативные учреждения, действующие в уезде, должны объединяться в уездные центральные союзы, а затем в губернские, призванные выполнять поручения более мелких союзов.

С проблемой законодательного регулирования кооперативной деятельности были связаны вопросы облегчения устройства соответствующих учреждений на основе уставов. Многие высказывали идею желательного облегчения порядка учреждения «хозяйственных коопераций». Систему разрешения предлагалось заменить на систему запрещения с подробной их мотивацией. Запрет на деятельность кооперации предлагалось предоставить губернскому начальству<sup>14</sup>.

Весьма распространенным было предложение предоставлять местной администрации права разрешать их открытие. Другие авторы к числу мер, способных содействовать устройству кооперативных учреждений, относили предоставление этого права исключительно органам Министерства финансов. Были и сторонники значительного упрощения такого порядка через простое заявление об устройстве учреждения местной земской управы. И все же большинство участников дискуссии высказались за преимущество «явочного, вместо разрешительного, порядка открытия кооперативных учреждений»<sup>15</sup>.

Развитию кооперации должно предшествовать распространение просвещения и повышения экономического благосостояния населения. Было высказано мнение о целесообразности уравнивания прав крестьян в отношении взыскания с них долгов в правах и обязанностях с прочими сословиями. И все же господствующим

было мнение о желательности содействия со стороны Правительства возникновению и деятельности кооперативных учреждений при помощи кредитования<sup>16</sup>.

Комиссия по составлению Гражданского уложения подробно разработала институт кооперации, виды которой были отнесены к числу товариществ. Создатели проекта Уложения различали кооперации двоякого рода: товарищества с переменным составом как во Франции и товарищества трудовые или артели<sup>17</sup>.

В 1899 г. при департаменте торговли и мануфактур Министерства финансов было образовано совещание, создавшее самостоятельный проект об артелях или трудовых товариществах. Положение об артелях трудовых от 1 июня 1902 г. отличалось кратким содержанием, т.к. регламентировало только один вид промысловых товариществ — производительные товарищества.

До 1885 г. уставы артелей утверждались Комитетом министров, с 1885-го по 1902 г. — Министерством финансов, а с 1902 г. — местным губернатором<sup>18</sup>. Речь шла о децентрализации управления системы кооперативных учреждений в России, что призвано было активизировать их деятельность на внутреннем торговом рынке.

До издания Высочайше утвержденных 4 марта 1906 г. временных правил о союзах и обществах уставы обществ утверждались министрами и главноуправляющими в пределах их ведомств. Министерство внутренних дел издало правило о создании соответствующих уставов от 26 апреля 1905 г., а 4 марта 1906 г. изменились правила об утверждении уставов.

Временные правила от 4 марта 1906 г. предполагали существование двух видов обществ и союзов: преследующих цель получения для себя прибыли, а также не имеющих задач получения для себя прибыли от ведения какого либо предприятия, избравшие предметом своей деятельности отдельную цель. Учреждение обществ первого рода осуществлялось на основе законодательных актов, принятых до 4 марта 1906 г., а второго рода обществ — на основе правил от 4 марта 1906 г.: путем регистрации и через принятие заявления об учреждении безусловных обществ<sup>19</sup>.

В начале XX в. кооперация оценивалась как явление хозяйственной жизни, а также свободный союз, который стремится к объединению населения для достижения наилучших условий хозяйственной жизни для наиболее нуждающихся, трудящихся классов. Развитие кооперативного движения в России было связано с развитием не только экономических, но и политических отношений. Кооперативные съезды были запрещены в 1916 г. в связи с их оппозиционностью. Ограничения кооперативного строительства должны были «исчезнуть в условиях демократических реформ»<sup>20</sup>.

Всероссийский кооперативный съезд в Москве 25–27 марта 1917 г. сформулировал политические задачи кооперации. Так, для выполнения двусторонних обязательств, властно наложенных на граждан революцией, необходимо обновление всего внутреннего устройства России, а также Первой мировой войной до созыва Учредительного собрания.

Временное правительство планировало проведение в жизнь демократической программы. Соответственно кооперативные организации должны были оказывать всестороннее содействие в организации власти как в тылу, так и на фронте<sup>21</sup>.

Результатом многолетнего труда кооперативных деятелей стало Положение о кооперативных товариществах и их союзах от 20 марта 1917 г. как общерусского

закона о кооперации. Последующие законодательные акты определили правовые основы деятельности кооперации до октября 1917 г.<sup>22</sup>

Кооперация должна быть основана на самостоятельности населения, а организация в кооперативы есть показатель сознательности населения. Кооперация есть явление «сугубо демократическое», т.к. она преследует цели наилучшего удовлетворения интересов малоимущих трудовых классов<sup>23</sup>.

Итак, особенности формирования и законодательного регулирования системы кооперативных учреждений просматриваются в процессе попыток либерализации, а затем и демократизации экономических отношений, что способствовало изменению правового статуса лиц, принимавших активное участие в их деятельности. Кооперативное движение было призвано способствовать экономической безопасности государства. Систематическое изложение правовых норм и институтов в системе кооперативного законодательства было затруднено особенностями развития системы законодательства и системы права по отраслевому принципу. Унификация системы кооперативных учреждений, их деятельности и соответствующего законодательства обсуждалась в рамках гражданского и торгового права.

<sup>1</sup> См.: Красильникова Т.В. Проблемы законодательного регулирования статуса артели в России в историко-правовом ракурсе // Актуальные проблемы юридической теории и практики. Волгоград, 2016. С. 9–18.

<sup>2</sup> См.: Пеленицына М.В. Законодательство России о кооперации (историко-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2004. С. 3–11.

<sup>3</sup> См.: Копылин В.А. Кооперативное законодательство в России и на Южном Урале в конце XIX — начале XX века // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 3. С. 147–152.

<sup>4</sup> См.: Безгина О.А. Эволюция кооперативного законодательства в дореволюционной России // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2011. № 1. С. 306–309.

<sup>5</sup> См.: Хаджуова З.А. Периодизации кооперативного законодательства дореволюционной России // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2008. С. 44–48.

<sup>6</sup> См.: Шилова Н.П. Понятие и классификация кооперативов в трудах отечественных кооперативов: историко-правовой анализ // Фундаментальные исследования. 2012. № 11–5. С. 1282–1285.

<sup>7</sup> См.: Обзор русского и иностранного законодательства о кооперативных товариществах / сост. И.М. Кулишеров. СПб., 1906. С.1.

<sup>8</sup> См.: Свод законов Российской империи: в 15 т. СПб., 1857, 1842, 1857.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 220–236.

<sup>10</sup> См.: Бородаевский С.В. Кооперации. Свод трудов местных комитетов по 49 губерниям Европейской России. СПб., 1904. С. 1–2.

<sup>11</sup> См.: Там же. С. 41–51.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 52–56.

<sup>13</sup> См.: Там же. С. 71–75.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 76–78, 87–88.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 89–90.

<sup>16</sup> См.: Там же. С. 92–94.

<sup>17</sup> См.: Гражданское уложение. Кн. V: Обязательственное право / под ред. Н.В. Сорокина. Вып. 1. Проект Министра Юстиции, внесенный 14 октября 1913 г. в Государственную Думу. СПб., 1914. С. 185–200.

<sup>18</sup> См.: Обзор русского и иностранного законодательства о кооперативных товариществах / сост. И.М. Кулишеров. СПб., 1906. С. 236, 254–256.

<sup>19</sup> См.: Абрамович К. Образцы уставов кооперативных, профессиональных, благотворительных, кредитных, ссудо-сберегательных, пожарных, спортивных, просветительных и сельскохозяйственных обществ и товариществ. С приложением. СПб., 1912. С. 1–2.

<sup>20</sup> См.: Авалиани С. Политические задачи кооперации. Пг., 1917. С. 1–12.

<sup>21</sup> См.: Там же. С. 14–15.

<sup>22</sup> См.: Иванов А.В. Революция 1917 г. и кооперация // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2010. № 1 (13). С. 32–39.

<sup>23</sup> См.: Авалиани С. Земельный вопрос в России и кооперация. Пг., 1917. С. 8–9.

**К.А. Минаев**

## К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ МЕХАНИЗМА ЛЕГАЛИЗАЦИИ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Статья посвящена изложению сущности механизма процедуры материализации лимитов меры возможного поведения граждан в рамках правовых отношений. Данный материал призван раскрыть внутренние компоненты легализации ограничений прав и свобод, обуславливающие возможность её практического осуществления.

**Ключевые слова:** легализация, ограничения прав и свобод, мера возможного поведения человека и гражданина, правовые отношения.

**K.A. Minaev**

## TO THE QUESTION OF THE LEGAL NATURE OF THE MECHANISM OF LEGALIZATION OF RESTRICTIONS OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PERSON AND THE CITIZEN

The article is devoted to presenting the essence the mechanism of procedure of a materialization of limits of a measure of possible behavior of citizens within legal relations. This material is designed to reveal the internal components of the legalization of restrictions of the rights and freedoms, causing a possibility of her practical implementation.

**Keywords:** legalization, restrictions of the rights and freedoms, measure of possible behavior of the man and citizen, legal relationships.

Понятие «механизм» является, прежде всего, технической категорией, которую можно интерпретировать как «систему тел, предназначенную для преобразования движения одних твердых тел (звеньев) в требуемые движения других твердых тел»<sup>1</sup>. По аналогии с подобной интерпретацией понятием механизма оперируют гуманитарные науки, изучающие определенные сферы общественной жизни. Механизм позволяет показать, каким именно образом устроена та или иная система и от чего зависит ее работоспособность. Имея наглядную и четкую картину о внутреннем устройстве системы, гораздо проще предупреждать возможные и устранять возникающие в ней проблемы.

Легализация как юридическая процедура тоже имеет свой механизм. В контексте установления лимитов меры возможного поведения механизм представляет собой строго упорядоченную совокупность взаимозависимых звеньев, обуславливающих возможность практического осуществления этой юридической процедуры. Стоит оговориться, что от непосредственного механизма легализации ограничений как юридической процедуры необходимо отличать механизм воздействия уже легализованных правовых предписаний. В первом случае речь идет о создании и закреплении общеобязательных положений, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, во втором — о механизме правового регулирования с помощью этих ограничений. Таким образом, всецело поддерживая концепцию Д.Е. Петрова относительно того, что дифференциацию

© Минаев Кирилл Александрович, 2016

Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин (Балаковский филиал Саратовской государственной юридической академии); e-mail: K.A.Minaev@yandex.ru

в праве необходимо подразделять на дифференциацию правового регулирования и дифференциацию структурных элементов самого права<sup>2</sup>, стоит добавить еще и дифференциацию элементов внутри отдельных правовых процедур, определяющих сам процесс их проведения.

Следует отметить, что любой механизм характеризуется поступательным движением, для которого необходим побудитель, позволяющий перевести элементы этого механизма в материально-эмпирическую плоскость. Для легализации таким побудительным фактором выступает идея, являющаяся одновременно предпосылкой действия механизма. Идея материализовать лимиты меры возможного поведения лица должна быть связана с целью легализации ограничений. В качестве такой универсальной цели следует признать установление равных возможностей осуществления прав, свобод и законных интересов, а также недопущение злоупотребления со стороны одних субъектов в ущерб правам и свободам других. Именно поэтому деятельность по легализации ограничений должна быть строго определена правовыми нормами, а первой стадией ее механизма является установление правового положения и определение полномочий легализующих ограничения прав и свобод субъектов, а также регламентация последовательности их действий.

Исходя из этого, в качестве первого элемента названного механизма выступают юридические нормы. Сама же идея легализовать ограничения прав должна быть связана с опредмеченной потребностью. Процедура материализации лимитов меры возможного поведения неразрывно связана с конкретными жизненными обстоятельствами, служащими отправной точкой для начала ее осуществления. Эти обстоятельства, называемые юридическими фактами, являются вторым звеном механизма легализации.

Юридические факты и фактические составы играют одну из первостепенных ролей в ходе легализации ограничений прав и свобод человека и гражданина, однако их значение не может быть воспринято вне контекста определенного правоотношения, являющегося следствием конкретных жизненных обстоятельств, с которыми связывается лимитация меры возможного поведения лица. Установление таких лимитов вне правовых отношений невозможно в принципе, т.к. именно в правоотношении осуществляется фактическое поведение лица, без которого любые инструменты правового регулирования теряют свой смысл.

Механизм легализации ограничений прав и свобод, как уже отмечалось, ранее, представляет собой деятельность специально уполномоченных субъектов права, выражающуюся в волевых актах. Еще В.Н. Кудрявцев отмечал, что деятельность состоит из совокупности действий и операций (поступков), направленных к единой цели<sup>3</sup>. Таким образом, очередным элементом механизма легализации ограничений выступают акты осуществления субъективных прав и обязанностей. Именно на стадии совершения актов, соответствующих формам реализации юридических норм, механизм легализации ограничений приобретает свой фактический статус.

Таким образом, механизм легализации ограничений в целом представляет собой совокупность различных видов юрисдикционной и неюрисдикционной деятельности, материализующей лимиты меры возможного поведения лица в правоотношениях. К элементам этого механизма относятся: нормы права, определяющие процессуальную последовательность осуществления легализации, формы такой деятельности и полномочия легализующих ограничения

прав и свобод субъектов; юридические факты, фактические составы или реальную возможность их наступления, детерминированные целями легализации ограничений прав и свобод, с которыми связывается начало материализации лимитов меры возможного поведения; акты реализации своих прав и обязанностей уполномоченными в осуществлении легализации субъектами, а также факультативный элемент — правоприменительная деятельность, направленная на предупреждение возможных и пресечение выявленных правонарушений.

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Новый политехнический словарь / гл. ред. А. Ю. Ишлинский. М., 2000. С. 297.

<sup>2</sup> См.: Петров Д.Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. С. 13.

<sup>3</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978. С. 14.

**П.С. Баринов**

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ОБЕСЦЕНИВАНИЯ НАУЧНЫХ ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ

В статье исследуется проблема ценностного подхода в изучении понятийного аппарата юридической науки. Рассматривается процесс обесценивания научных правовых понятий в ряду иных форм их трансформации. Отдельное внимание уделяется вопросам утраты и снижения методологической ценности категорий юриспруденции.

**Ключевые слова:** правовые категории, методология юридической науки, правовые ценности, обесценивание правовых категорий.

**P.S. Barinov**

## METHODOLOGICAL ASPECT OF THE DEPRECIATION OF SCIENTIFIC LEGAL CATEGORIES

The article raises the problem of axiological approach to the study of the conceptual apparatus of legal science. The process of depreciation of scientific legal concepts in a number of other forms of transformation. Special attention is paid to issues of loss and reduce the methodological value of categories of law.

**Keywords:** legal category, the methodology of jurisprudence, legal values, depreciation legal categories.

Ценностный подход в исследовании права и иных правовых явлений используется в юриспруденции в последние годы весьма активно и вполне продуктивно. В качестве особых ценностей рассматриваются как само право, так и закрепленные в нем принципы, инструменты, включая аксиомы, презумпции, права человека, служащие удовлетворению каких-либо потребностей отдельных индивидов, социальных групп, общества и государства в целом<sup>1</sup>. Однако аксиологический подход в меньшей степени характерен для исследований собственного понятийного аппарата юриспруденции, а также для рассмотрения сущности понятий законодательства.

В данной области наличие определенного пробела в знаниях науки теории государства и права. Саморефлексия в юриспруденции зачастую не затра-

© Баринов Павел Сергеевич, 2016

Преподаватель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: barinov.p@mail.ru

гивает вопросов о ценности вырабатываемых в ней учений, понятий и категорий, не обращается к проблеме обесценивания как формы трансформации правового знания. Остаются без ответа следующие вопросы: как и почему утрачивают собственную ценность те или иные понятия правоведения и системы права; в каких аспектах проявляется ценность правовых категорий; исчерпывается ли последняя исключительно гносеологической или практической ценностью или же имеются иные грани ее выражения; каким образом трансформация понятийного аппарата юриспруденции влияет на переустройство системы права и наоборот; вообще возможен и необходим ли ценностный подход в изучении процессов формирования и развития правовых категорий.

Наибольшую ценностную окраску в общей теории государства и права имеют такие категории, как «права человека», «правовое государство», «принцип равенства», «справедливость», «правовое государство», «гражданское общество», «верховенство закона», «федерализм», «принцип гласности» и др. В целом же в той или иной степени наличием ценностного содержания характеризуются как собственные понятия юриспруденции, так и тесно связанные с ними категории, используемые в законодательстве и юридической практике.

Можно задаться вопросом: имеют ли категории права и юриспруденции допытное происхождение? Думается, что вряд ли. Как показывает исторический экскурс в проблему категоризация права и знаний о нем происходила не одновременно, а поэтапно и постепенно. При этом большая степень категоризации характерна для самого правоведения<sup>2</sup>. В системе законодательства и права число категорий изначально и по настоящий момент существенно меньше, чем в системе юридических наук, что обусловлено спецификой научного познания, в ходе развития которого продуцируется огромное количество понятийных конструкций, часть из которых дублирует друг друга, раскрывает различные грани одного и того же явления. Ввиду данного обстоятельства динамика процесса обесценивания категорий имеет большую интенсивность в правовой науке, по сравнению с аналогичным процессом в праве и юридической практике.

Обесценивание правовых категорий следует рассматривать в ряду иных форм трансформации понятийной системы права и юриспруденции. Так, заслуживает пристального внимания точка зрения А.М. Васильева по данному вопросу, согласно которой им было предложено выделять четыре основных варианта изменения категориального аппарата теории права:

- формирование новых правовых категорий;
- уточнение, углубление и развитие имеющихся категорий теории права;
- отпочкование от теории права категорий, не соответствующих ее логическому уровню;

исключение, обесценивание устаревших, исчерпавших себя категорий<sup>3</sup>.

Несколько иной подход к выделению видов изменения юридических понятий и терминов использует С.П. Хижняк. В частности, он называет следующие формы семантических изменений:

- сужение значений понятий и терминов;
- расширение их значения;
- детализация понятий;
- исчезновение (исключение) понятия или термина;
- метафорический перенос;
- метонимический перенос и др.<sup>4</sup>

Кроме того, достаточно сложный процесс изменения правовых категорий можно рассматривать в следующих аспектах: гносеологическом, методологическом, ценностном (аксиологическом), практически-прикладном, социокультурном, логическом, лингвистическом и иных. При этом следует помнить о некоторой условности разграничения указанных подходов в исследовании одного и того же объекта. К примеру, в ходе изучения трансформации категорий юридической науки с позиции ценностного подхода вполне явственно просматривается и методологический ракурс проблемы. Речь идет о том, что обесценивание категорий правопедения, с одной стороны, может иметь в качестве своей субъективной причины (или условия) методологические просчеты исследователей в ходе ее разработки и внедрения в понятийную систему, ненадлежащее применение или вовсе игнорирование методологических средств познания, а с другой стороны, определенная правовая категория может со временем в силу объективных обстоятельств (например, ввиду исчезновения самого объекта отражения) утрачивать свою методологическую ценность в части или полностью в плане снижения собственных возможностей для дальнейшего развития знания об отражаемого объекте, а также в отношении уменьшения или утраты способности генерировать на своей основе новые понятия об иных правовых явлениях (например, из-за исчерпания со временем имеющегося методологического потенциала понятия).

В процессе развития системы понятий общей теории права или иной юридической науки с определенной долей постоянства наблюдается исключение из ее состава категорий, переставших быть необходимыми или же невостребованными ввиду их методологической, идеологической, прикладной несостоятельности. При этом изменения в самом праве и правовой действительности приводят к соответствующей трансформации отражающих их понятий в юридической науке. Исчезновение определенного правового феномена объективно влечет и обесценивание сопутствующего понятия. Такие категории сохраняют лишь некую историческую значимость, а из действующего категориального аппарата юридической науки выпадают. Например, только в истории правовой мысли сохраняется значение за понятиями сословного, божественного права и иными. На данное обстоятельство справедливо обратил внимание А.М. Васильев, указывая на перманентное изменение понятийного аппарата теории права посредством его уточнения, в результате чего он фиксирует современные достижения научного юридического знания и освобождается от категорий и понятий, не имеющих реальных аналогов в правовой действительности или утративших методологическую и гносеологическую ценность по иным причинам<sup>5</sup>.

Аналогичную точку зрения высказывает и С.П. Хижняк: «...После Октябрьской революции из юридической терминологии исчезли термины церковного права, которые входили в группу терминов со значением преступного деяния (ересь, раскол) и из значения термина преступление исчезла сема «грех», присутствовавшая в качестве возможной в значении некоторых терминов»<sup>6</sup>. Зачастую одной из причин переоценки правовых категорий выступает изменение социально-экономической формации, а вслед за ней идеологии в науке и на практике. Ввиду этого утратили свою ценность категории «спекуляция», «диктатура пролетариата», «социалистическая законность», «коммунизм».

В продолжение сказанного отметим и тот факт, что методологический ракурс рассмотрения проблемы обесценивания правовых категорий предполагает также обращение и к вопросам следующего рода: как и в каких формах социально-



правовые ценности входят в научное юридическое знание; способствуют они развитию правовой науки или же деформируют ее, внося излишний субъективный момент в исследования. Методологический срез ценностного содержания категорий и иных форм научного познания весьма важен, что находит подтверждение не только в юриспруденции. Так, в общефилософском плане данное обстоятельство подчеркивает Л.А. Микешина: «Присутствие ценностей в науке в самых разнообразных явных и неявных формах — это объективная данность, не сводящаяся к заблуждениям и ошибкам, что подтверждается практикой научного знания и вековым опытом философско-рефлексивного, логико-методологического и эпистемологического анализа научного знания и познавательной деятельности. Рассмотрение логико-методологических аспектов проблемы «наука и ценности» поставило новые задачи как перед эпистемологией в целом, так и перед методологией научного познания как относительно самостоятельной областью эпистемологии и философии науки»<sup>7</sup>.

Ввиду недостаточной разработанности рассматриваемой проблемы в отечественной юриспруденции представляется целесообразным предпринять собственную попытку определения обесценивания правовых категорий в методологическом аспекте. Под обесцениванием научной правовой категории следует понимать такую форму ее изменения, при которой происходит исключение ее из понятийной системы юридической науки вследствие утраты последней своего методологического и гносеологического значения либо происходит снижение ее ценности для теории права в качестве способа, средства познания изменяющихся правовых явлений и процессов, а также наблюдается уменьшение числа возможностей по совершенствованию с ее помощью иных форм отражения правовой действительности. В отношении же категорий системы законодательства и понятий, используемых в юридической практике, на первый план выходит не методологический, а практически-прикладной аспект утраты ими ценностного содержания, что составляет, хотя и взаимосвязанную, но все же отдельную проблему для исследования.

В завершение следует отметить, что на настоящий момент проблематика «юридическая наука и ценности» имеет весьма актуальный и малоизученный характер. Так, требуется проведение ряда исследований по направлениям: роль социальных ценностей в формировании и развитии научных правовых категорий; юридические понятия как ценности; формы, виды, причины и условия обесценивания категорий юриспруденции; исторические типы ценностных установок в правоведении; средства предупреждения процесса обесценивания правовых категорий; взаимосвязь процесса обесценивания правовых категорий с правовым нигилизмом и многие др. В целом же процесс обесценивания правовых категорий является сложным и многоаспектным объектом для исследования, изучение которого позволяет глубже уяснить механизм формирования, функционирования и трансформации юридического знания.

<sup>7</sup> См., например: *Ветютнев Ю.Ю.* Аксиология правовой формы. М., 2013; *Зорькин В.Д.* Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 3–14; *Исаева Н.В.* Конституционные ценности в правовой идентичности личности: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 2–5; *Мартышин О.В.* Проблема ценностей в теории государства и права // Государство и право. 2004. № 10. С. 5–14; *Мишина И.Д.* Нравственные ценности в праве: дис. .... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999; *Неновски Н.* Право и ценности. М., 1987; *Телегина В.А.* Правосудие как социально-правовая ценность: вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006 и др.

<sup>2</sup> См.: Хижняк С.П. Юридическая терминология: формирование и состав / под ред. Л.И. Баранниковой. Саратов, 1997. С. 72 и др.

<sup>3</sup> См.: Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 140.

<sup>4</sup> См.: Хижняк С.П. Указ. раб. С. 75.

<sup>5</sup> См.: Васильев А.М. Указ. раб. С. 145.

<sup>6</sup> Хижняк С.П. Указ. раб. С. 76.

<sup>7</sup> Микешина Л.А. Эпистемология ценностей. М., 2007. С. 12.

**И.А. Хакимов**

## СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

В статье рассматриваются понятие и виды средств обеспечения реализации права. Предлагается классификация средств на два вида: общие, или неправовые, и специальные, или специально-юридические, каждому из которых дается краткая характеристика.

**Ключевые слова:** право, средства обеспечения, механизм обеспечения реализации права, механизм реализации права.

**I.A. Khakimov**

## MEANS TO ENSURE THE REALIZATION OF THE RIGHT: FORMULATION OF THE PROBLEM

In the article discusses the concept and types of funds ensure that the right. Proposed classification of two types: General or non-legal and special, or specially-law, to each of which the article gives a brief description

**Keywords:** law, means of ensuring, mechanism to ensure the realization of law, mechanism of realization of law.

На сегодняшний день очевидна актуальность проблемы обеспечения права. Ведется активный поиск критериев такого обеспечения, объективных факторов, оказывающих на нее влияние, а также наиболее действенных средств.

Не подвергается сомнению утверждение, что право будет действенным только в случае обеспеченности его особыми средствами реализации. Какой бы эффективной с позиции законодателя не была норма, она останется лишь декларацией без помощи комплекса обеспечительных средств. Таким образом, обеспечение эффективности реализации права должно закладываться еще на этапе его разработки<sup>1</sup>.

Состояние стабильной правореализации не складывается автоматически, а является результатом воздействия сложной системы объективных и субъективных, общесоциальных и специально-юридических факторов. Именно их слаженная работа в идеале обеспечивает стабильность реализации правовых установлений. Поэтому констатируем, что механизм обеспечения реализации права имеет социальный и юридический срез. В этом механизме участвуют общие и специальные средства обеспечения реализации права.

© Хакимов Ильфат Абдрахманович, 2016  
Соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

«Средство» — понятие междисциплинарное, активно используемое в различных отраслях знания: технике, транспорте, медицине, производстве, управлении, сфере финансов и т.д.

В толковом словаре Д.Н. Ушакова категория «средство» определяется как прием, способ действий для достижения чего-нибудь<sup>2</sup>. Философскую трактовку средств, «как все то, что существует ради цели» (фактические средства) и как соответствующую цели причину, как что-то промежуточное между целью и тем, что ею причинено»<sup>3</sup>, давал еще Аристотель.

Как верно отмечает К.В. Шундинов, средства выступают некими посредниками между идеальной моделью результата, т.е. целью и реальным результатом<sup>4</sup>, обеспечивая таким образом переход должного (цели) в сущее (результат). Соответственно, категория «средство» изначально в своем содержании определяет и цели, и результат. В свою очередь, цели и результаты всегда заключают в себе определенную информацию о средствах и способах своей реализации.

Механизм обеспечения реализации права носит комплексный характер. Право обеспечивается целой системой взаимосвязанных средств: экономических, политических, идеологических, культурных, правовых и других, действие каждого из которых можно представить в виде комплекса мер, направленных на обеспечение права.

Средства образуют инструментальную составляющую механизма обеспечения реализации права, подчиняющуюся определенным правилам, диктуемым целью, для достижения которой создается механизм обеспечения правореализации, упорядоченную совокупность, и служат связующим элементом.

В литературе стало уже традиционным подразделять средства обеспечения на общие, или неправовые, и специальные, или специально-юридические. Мы полагаем, что процесс обеспечения правореализации осуществляется посредством взаимодействия трех видов средств: общих, или общесоциальных, социально-психологических и специально-юридических (правовых). В процессе «работы» каждый из них образует свой механизм обеспечения.

Реализация права как процесс претворения юридических норм в жизнь имеет несколько форм осуществления (соблюдение, исполнение, использование и применение). Думается, что рассмотрение средств обеспечения реализации права в рамках каждой из этих форм не имеет теоретического и практического смысла. Необходимо выявить и анализировать наиболее общие для всех форм средства обеспечения реализации права. Однако применение права как одна из форм его реализации имеет некоторые характерные черты, требующие обратить внимание на отдельные аспекты обеспечения его реализации в процессе правоприменения и на используемые при этом средства.

Социальный механизм обеспечения реализации права образует система социальных средств общественной жизни, способствующих правореализации. К таковым можно отнести политическую стабильность, экономическое благополучие, нравственные, культурные средства и иные. Вместе с тем отнесение к социальным средствам экономики, политики, культуры и т.п. в целом не представляется верным, поскольку каждое из обозначенных социальных явлений представляет собой систему таких явлений. Очевидно, что положительное влияние на процесс реализации права оказывают отнюдь не все экономические, политические и т.п. факторы. Так, некоторые обычаи и обряды (похищение невесты) кавказского народа вряд ли будут способствовать обеспечению реализа-

ции права. Соответственно социальный срез обозначенного механизма образуют лишь отдельные элементы экономики, политики, культуры и иных социальных институтов.

Большое значение на обеспеченность правореализации оказывает конкретная политическая и экономическая ситуация в стране. Политические факторы связаны с существующим политическим строем, его принципами и закономерностями, с характером отражения пожеланий и стремлений граждан России в работе государственных органов. Такие демократические институты, как многопартийность, плюрализм, свобода слова, представительство интересов общества в работе законодательных органов разных уровней и т.д., бесспорно, создают необходимую, способствующую реализации права, атмосферу. Поэтому в данной ситуации велика роль обеспечительных мер со стороны политической власти. Представляется, что такими средствами, в частности, служат принципы разделения властей, независимости судей и демократизма.

Принцип разделения властей выступает важным условием, способствующим реализации права, исключающей возможность соединения исполнительной, законодательной и судебной властей в одних руках. Классический вариант обозначенного принципа допускает существование трех ветвей власти: исполнительной, осуществляющей управление, законодательной, издающей законы, и судебной, контролирующей соблюдение законов и совершающей правосудие. Именно эти три ветви указывают на предназначение государства.

Существенным дополнением и логическим следствием принципа разделения властей является более частный по сфере своего действия принцип независимости суда. Правосудие в целом выступает, пожалуй, наиболее сложным по содержанию средством, включающим в себя как материальный аспект (судоустройство), так и процессуальный (судопроизводство).

Демократизм как одно из средств обеспечения реализации права находит свое конкретное выражение в праве законодательной инициативы, которым обладает достаточно широкий круг субъектов. Указанный принцип способствует созданию социально обусловленного права, что повышает степень его реализации. Обозначенные принципы составляют основу создания действенного права.

Экономическими средствами следует назвать систему экономических отношений, построенных на разнообразных формах собственности, экономической свободе, гарантирующих достойный уровень жизни, экономическую безопасность и стабильность. Стабильность экономики – основа социального порядка и обеспечения реализации права. Если государство в силу постоянной нехватки и ограниченности бюджетных средств, материальных ресурсов не сможет реализовать жизненно важные законы, программы, финансировать работу правоохранительных органов, то говорить об обеспечении права довольно сложно. Экономические отношения, отношения собственности, прежде всего, выступают своеобразным вектором, определяющим направления и пути развития права. Изменения в области экономики предопределяют появление новых и изменение существующих правовых институтов, смену экономических интересов, выраженных в праве и т.п. Законы, принятые произвольно, без учета экономической составляющей, остаются лишь на бумаге, становятся благими пожеланиями законодателя.

Эффективность реализации права во многом предопределяется достаточностью его финансового обеспечения. В практике российского законодательства

нередки случаи, когда вновь принятый закон остается нереализованным именно по причине недостаточности финансового обеспечения. Подобные ситуации порождают у граждан недоверительное, неприязненное отношение к праву как к неотъемлемому атрибуту нормального поступательного развития общества, как к средству, способному удовлетворять потребности и интересы населения.

Социально-психологический механизм обеспечения правореализации образует система чувств, эмоций, взглядов, ориентаций сознания, отражающих отношение населения к действующему праву и проблемам его реализации. В целом в названный механизм следует включать лишь позитивные взгляды и чувства.

Юридический срез механизм обеспечения реализации права является основным, поскольку социальные и социально-психологические средства лишь опосредованно влияют на обеспечение права, а юридические — непосредственно определяют характер правореализации.

Полагаем, что средствами обеспечения реализации права можно считать информационные средства, правовое воспитание, юридическую ответственность, прокурорский надзор, судебный контроль.

Важная роль отводится толкованию права, подчиненного задачам правильного понимания и в дальнейшем правильного применения правовых установлений, способствует переводу абстрактных правил поведения в конкретное поведение. Толкование способствует устранению неопределенностей в понимании положений норм права, перевод смысла толкуемой нормы на язык конкретных высказываний обеспечивает единообразное понимание и реализацию норм.

Реализация права зависит от многих факторов и условий, которые становятся инструментами в механизме ее обеспечения. К таковым, например, относятся: довольно высокий уровень квалификации правоприменителей, оказывающий позитивное воздействие не только на эффективность правоприменительного процесса и его результат, но и воспитательное воздействие на общественное сознание. Поэтому в литературе правильно подчеркивается роль личностно-организационного критерия в подборе кадров органов и должностных лиц, осуществляющих применение права.

Стоит отметить, что в рамках статьи представлены далеко не все средства, а наиболее общие, характерные для всего процесса правореализации. Однако в каждом случае претворения норм права в жизнь число этих средств может меняться как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения.

<sup>1</sup>См.: Горбуль Ю.А. Проблемы совершенствования законодательства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 29.

<sup>2</sup>См.: Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. М., 1967. С. 289.

<sup>3</sup>Философская энциклопедия: в 5 т. / отв. ред. В.Ф. Константинов. Т. 2. М., 1987.

<sup>4</sup>См.: Шундигов К.В. Инструментальная теория права — перспективное направление научного исследования // Правоведение. 2002. № 2 (241). С. 22.

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

---

**Н.И. Грачев**

## ЕДИНСТВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ПРИНЦИП ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются политико-правовое содержание принципа единства государственной власти, его соотношение с принципом разделения властей; исторические формы воплощения, современные механизмы реализации в практике государственного строительства некоторых государств. Формулируется вывод, согласно которому единство государственной власти есть системно-историческая черта, неизменная основа государственно образованных обществ, постоянно воспроизводящая себя в ходе их эволюции, в процессе и после революционных преобразований вне зависимости от закрепления в конституционном законодательстве.

**Ключевые слова:** государство, государственная власть, Верховная власть, единство государственной власти, разделение властей, принцип организации государственной власти, конституционное законодательство, государственное строительство.

**N.I. Grachev**

## UNITY OF THE STATE POWER AS THE PRINCIPLE OF STATE CONSTRUCTION

One of such principles is the principle of unity of state power. This article deals with its political and legal substance, its correlation with the principle of separation of powers, historic forms of its effectuation, and modern mechanisms for its implementation in the state construction practice of some particular states. The research methodology rests on system and structure-function analysis, concrete historical approach and comparative law approach, which allow the author to conclude that unity of state power is a consistent historical characteristic, being the permanent foundation of state-formed societies which constantly reproduces itself in the course of their evolution, during and after revolutionary transformations, regardless of its confirmation in the constitutional legislation.

**Keywords:** state, state power, supreme power, unity of state power, separation of powers, principles of organization of state power, constitutional legislation, state construction.

С момента образования государственности и на протяжении практически всей ее истории, что равнозначно истории человечества, государственная власть выступает как важнейший атрибут (элемент и качественный признак) государства. Она вырастает из потребностей политической организации общества, являясь основной формой управления социальными процессами.

Государственная власть представляет собой выделяемую обществом организованную силу, внешним выражением которой выступает система государствен-

---

© Грачев Николай Иванович, 2016

Доктор юридических наук, профессор, доцент кафедры конституционного и административного права (ФГКОУ ВО «Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»); e-mail: grachev.n.i@mail.ru

ных органов и учреждений, объединяющих все элементы народной жизни в единое политическое целое (государство) путем осуществления общих для всего населения дел, функций организации, управления и поддержания порядка на основе монопольного права на принуждение. Наличие в государстве власти, выполняющей указанные функции, служит основной гарантией существования и воспроизводства государствообразующего народа, необходимым условием его благополучия и развития. «Государственная власть есть такое политико-правовое явление, существование которого обусловлено потребностями самостоятельного и независимого существования государства и составляющего его народа среди других государств и народов»<sup>1</sup>.

Целевое назначение и функции государственной власти предполагают ее организацию и деятельность на основе вполне определенных принципов. Эти принципы, рассматриваемые как идеальное отражение объективно существующих закономерностей общественного развития, доказывали свою реальность и действенность на протяжении всего периода существования государственности. К ним, на наш взгляд, относятся следующие:

- 1) принцип верховенства государственной власти;
- 2) публичность государственной власти;
- 3) единство государственной власти;
- 4) иерархичность построения системы (организации) государственной власти;
- 5) легитимность государственной власти.

*Принцип верховенства* государственной власти означает, что она главенствует в пределах территории государства над всеми иными субъектами политико-правовых отношений, определяет их статус и контролирует их деятельность. Соответственно, на одном и том же государственном пространстве не может существовать другой власти, стоящей выше нее или равной ей. Все другие социальные силы на данной территории (общественные, конфессиональные, региональные и т.д.) имеют в правовом смысле производный от государственной власти характер. Преобладание государственной власти над всякой другой выражается в ее монополии на нормотворческую деятельность и правовое принуждение.

*Принцип публичности* (публичного характера) вытекает из общественной значимости выполняемых ею функций, их всеобщности и необходимости для существования государствообразующего народа. Этот принцип предполагает связанность государственной власти, ее аппарата с общими интересами и общим благом всего народа, что предопределяет отношение к государству как единому целому. Поэтому государственная власть не может выражать исключительно групповые, классовые, узкоэгоистические интересы отдельных социальных групп, а с необходимостью в большей или меньшей степени выражает общесоциальные цели и интересы.

Для того чтобы удовлетворять требованиям принципов верховенства и публичности, власть в государстве должна обладать высокой степенью организационно-политической целостности. *Принцип единства* государственной власти определяется, во-первых, тем, что она всегда имеет единый социальный источник в лице доминирующей общественной группы правящего слоя, элиты, господствующего класса, всего народа, волю или интересы которых она выражает в первую очередь. Во-вторых, правильно организованная государственная власть для выполнения своего функционального назначения всегда имеет единые цели, задачи и направления деятельности, которые определяются целями и задачами, стоящими

перед страной, государством и населяющим его народом. В-третьих, достижение этих целей и решение задач требует согласованности и единства действий от всех органов, звеньев и уровней системы государственной власти, их корреляции, для чего необходим единый координационный центр, осуществляющий связь и согласованность между различными государственно-властными структурами, устанавливающий и поддерживающий организационное, правовое и функциональное единство в построении и деятельности государственного аппарата.

Тем самым определенная степень единства государственной власти с необходимостью предполагает иерархичность ее строения и внутренней организации. *Принцип иерархичности* означает ступенчатую структурированность и наличие внутренней субординации в построении и деятельности государственного аппарата. Поэтому в системе государственной власти любого государства существуют различные органы, их уровни и звенья, которые выполняют множество функций, обладают разными полномочиями по их осуществлению и находятся в определенном соподчинении, образуя иерархическую лестницу. На ее вершине находится конечный высший центр действия, непосредственный носитель верховной власти (орган или их группа), концентрирующий в своих руках все властные функции и полномочия, а затем распространяющий по периферическим уровням какую-то необходимую их часть, оставляя право последних окончательных решений общегосударственного (суверенного) значения за собой. В этом в конечном итоге состоит сущность суверенитета, реальным фактическим выражением которого является наличие национально ориентированной верховной власти, обладающим универсальным полномочием на управление государством, которое проявляется в монополии на окончательные решения, не подлежащие оспариванию, обжалованию и пересмотру<sup>2</sup>.

*Принцип легитимности* находит свое выражение в безусловном авторитете верховной власти у населения. Легитимной является власть, признаваемая им законной, правомерной. Но законность и правомерность оцениваются не по формально-юридическим критериям, а психологически, на основе внутреннего, эмоционально-аффективного отношения к власти и основывается на вере и признании права конкретного носителя верховной власти на ее осуществление.

Указанные принципы организации и деятельности государственной власти уже давно превратились в ее неотъемлемые качественные характеристики. Они на протяжении всей истории вне зависимости от их закрепления в конституциях и законодательстве находили и по-прежнему находят свое выражение и проявление фактически на практике в организации и деятельности государственного аппарата любой страны и одновременно всех их вместе взятых. Гибель конкретных государств и разложение государственности как таковой всегда были сопряжены с отходом этих принципов, утратой или своей реальной действительности. Они также тесно связаны между собой и умаление или ограничение одного из них отрицательно сказывается на возможности реализации других. Однако системообразующим среди всех названных принципов является, на наш взгляд, принцип единства государственной власти, о чем свидетельствует исторический опыт. Двоевластие в России (февраль–октябрь 1917 г., 1990–1991 гг., 1993 г.), борьба короля и парламента в Англии во время английской буржуазной революции 1642–1649 гг., попытка разделения территории Римской империи между несколькими императорами (III–IV вв.) и другие аналогичные события в других странах нивелировали значение и упраздняли позитивный потенциал



других принципов, на которых строится государственная власть, приводя их к разрушению или ставя на грань гибели.

В Древнем мире, Средневековье и на пороге Нового времени единство государственной власти понималось, прежде всего, как единство организационное и носило, как правило, персоналистский характер, основываясь на концентрации всей полноты суверенных государственно-властных полномочий законодательного, управительного и судебного характера в руках самодержавного или абсолютного монарха. Это относится к монархам восточных деспотий, императорам-сынам Неба Китая и Японии, базилевсам Римской и Византийской держав, каганам степных империй, халифам, шахиншахам и султанам мусульманских стран, королям Западной Европы и российским самодержцам. Во многих странах в различные периоды монархи обожествлялись либо признавались наместниками Бога. Богословы отстаивали исключительное право монархов на представительство и замещение на земле божественной, небесной воли Создателя. Как вселенная создана и управляется стоящей над ней волею Божией, так и государство устраивается и управляется, объединяется и укрепляется единой волей властвующего в нем верховного правителя. Соответственно — в теории монархического суверенитета говорят о принадлежности всей полноты верховной власти одному лицу — монарху.

Единство государственной власти в монархических теориях и практике государственного строительства означает не только наличие единой верховной власти, но и повторение ее принципов на низовых территориальных уровнях. Нет никакого разделения властей ни по горизонтали, ни по вертикали. Это хорошо показано Н.М. Карамзиным: «Всякая губерния есть Россия в малом виде», — пишет он, где система правления соединяет всю местную власть в наместнике, обеспечивая единство и силу в деятельности территориальных органов<sup>3</sup>. В то же время единство центра и периферии обеспечивается единством верховной власти, которая в лице монарха олицетворяет это единство, полностью поглощая своей компетенцией компетенцию органов государственной власти на местах. Так возникает не только организационное, но и производное от него правовое и функциональное единство системы государственной власти.

Идея единства государственной власти оставалась основополагающей для ее организации и деятельности практически до конца XVII — середины XVIII столетий, когда сначала идеолог «славной революции» в Англии Дж. Локк<sup>4</sup>, а затем французский граф-просветитель Ж.-Л. Монтескье<sup>5</sup> во Франции выдвинули теорию разделения властей. В научной литературе достаточно распространена точка зрения, согласно которой предпосылки теории разделения властей можно обнаружить в трудах античных мыслителей Аристотеля и Полибия, а зачатки ее практического воплощения — в организации верховной власти Римской республики<sup>6</sup> и Ветхозаветного Израиля<sup>7</sup>. Такая концептуальная позиция выглядит искусственной. Республиканский Рим в действительности стремился к сочетанию в организации своей верховной власти демократических, аристократических и монархических элементов, а не к их разделению. Механизм верховной власти республики, во всяком случае в период ее расцвета, был направлен не на разделение полномочий и взаимный контроль, а на поиск согласия и согласованности в деятельности народных собраний (комиций), сената и консулов, обеспечение их прочного единства<sup>8</sup>. Это был «принцип дополнения властей», принцип солидарности, где одна не до конца полномочная власть подкрепляла другую такую

же<sup>9</sup>. Поэтому Полибий, живший во времена расцвета Римской республики, определил ее форму правления как смешанную, сочетающую лучшие черты трех классических «чистых» форм<sup>10</sup>. Что касается Ветхозаветного Израиля, то следует отметить, что со времен Иосифа Флавия его форма правления определяется как теократия<sup>11</sup>, при которой Бог властвует над народом посредством пророков и судей (часто и тех, и других в одном лице). И даже в эпоху царств судьи-пророки оставались «концептуальной» закулисной властью. И в этом отношении, как мы увидим далее, между современными Великобританией и США и древним Израилем существуют вполне прозрачные аналогии.

Симптоматично, что для Монтескье в качестве идеального образца разделения властей служила организация верховной власти конституционной (дуалистической) монархии в Англии периода после «славной революции» 1688 г.<sup>12</sup> В последующее время теория разделения властей стала для либерально-демократической государственности и ее концепции незыблемым принципом, не подлежащим критике.

Этот принцип предполагает разграничение суверенных правомочий между высшими органами государственной власти, с участием в реализации некоторых из них избирательного корпуса, состоящего из дееспособных граждан. Внедрение конституционного принципа разделения властей в государственный механизм приводит к организационному делению единой по своей первоначальной сущности верховной власти на три самостоятельные и юридически независимые друг от друга ветви — законодательную, исполнительную и судебную, каждую из которых олицетворяет какой-либо орган (либо органы) верховной власти: законодательную — парламент, состоящий из одной или двух палат, исполнительную — глава государства и (или) правительство, судебную — высшие судебные инстанции. Цель такого разделения состоит в недопущении концентрации суверенных полномочий в одном верховном органе, что служит организационно-правовой гарантией обеспечения прав и свод личности (человека и гражданина). «Чтобы правильно понять идеи по этому вопросу, — писал один из «отцов-основателей» США Дж. Мэдисон, — необходимо понять идеи, в которых сохранение свободы рассматривается в связи с тем, что три самых главных рода власти должны быть разделены и отделены друг от друга»<sup>13</sup>.

Совершенно очевидно, что в такой интерпретации принцип разделения властей носит не позитивно-организующий, а сугубо гарантийно-охранительный характер<sup>14</sup>. Его политико-правовое содержание составляет не идеи рациональной и эффективной деятельности органов государственной власти и всего государственного механизма в целом, а идеи поиска средств от злоупотреблений со стороны этих органов и должностных лиц. Для реального, а не спроектированного в уме государства, главным будет не красиво составленная конституция, закрепляющая все модные гуманистические и демократические принципы, а организация эффективно работающей системы государственной власти, хорошо выполняющей свои задачи и функции. А такая система строится только лишь на основе единства верховной (суверенной) власти и сосредоточения в ее руках необходимых ресурсов, средств и прерогатив.

Как свидетельствует история государственного строительства, принцип разделения властей, так же, как и все другие либерально-демократические ценности (приоритет прав личности, верховенство права, частная собственность и рыночное хозяйство, парламентаризм и т.д.) эффективно действуют на своей родной, автохтонной для них почве, в первую очередь в странах англо-саксонской

политико-правовой культуры. Будучи провозглашены универсальными, эти принципы на самом деле имеют англосаксонское происхождение и отражают интересы двух сменивших один другого гегемонов мировой капиталистической системы — Великобритании и США, которые, внедряя их последовательно с Запада на Восток в идеологию и практику государственного строительства других стран, устраняли всех своих геополитических конкурентов — сначала полуостровных европейских (Францию и Германию), а затем и евразийских — Российскую империю и СССР. Поэтому либеральные принципы организации государства и общества, включая принцип разделения властей, в Великобритании и США носят созидательный характер, но в отношении стран — их геополитических противников — выступают как разрушительное идеологическое и политико-экономическое оружие<sup>15</sup>. Происходит это в силу социокультурной близости и адекватности этих принципов породившему их обществу в первом случае и абсолютному их несоответствию социокультурной среде и ментальности населения стран-реципиентов, заимствующих их извне.

Необходимо иметь в виду, что принципы демократии, парламентаризма, правового государства (верховенства права), разделения властей не стоит понимать буквально, в соответствии с буквой конституционных положений, тем более, что Великобритания до сих пор не имеет писаной конституции. Англо-саксонские народы сами вырастили свою государственность, их государственные и правовые институты органичны для их национальной культуры. Поэтому они не сильно озабочены соответствием деятельности своих органов власти теоретическим постулатам или букве конституции. Гораздо важнее общее соответствие институтов власти национальной культуре и менталитету государствообразующего народа и эффективность их деятельности. На практике это приводит к повсеместному верховенству в государственной организации стран Западной Европы и Северной Америки исполнительной власти, ее «главенствующей роли» в отношениях с другими ветвями власти, на что уже давно обратили внимание все внимательные и добросовестные исследователи<sup>16</sup>.

Однако самое существенное заключается в том, что в этих странах на протяжении практически всего существования капиталистической формации, а следовательно, и буржуазной государственности, официально установленные институты верховной власти не совпадают с ее реальными, фактическими носителями. Реальные субъекты власти создают «теневые» или (и) закрытые (закулисные) структуры, встроенные в конституционный государственный механизм, тесно и неформально с ним связанные, осуществляющие фактическое руководство этим механизмом и стоящим над ним. Именно эти структуры обеспечивают единство государственной, в первую очередь, верховной власти в США и Великобритании, пытаясь одновременно осуществлять руководство стратегическим развитием всего мира и опираясь при этом на свое доминирующее влияние в официальных государственных институтах.

В Великобритании это, прежде всего, уникальный институт монархии, а фактически королевской семьи. Во-первых, исходя из конституционного законодательства, монарх обладает огромными полномочиями, которые включают: право подписания законов и связанное с ним право абсолютного вето, право роспуска нижней палаты Парламента, право назначения премьер-министра, других членов Правительства и судей. Он является верховным главнокомандующим и назначает всех высших должностных лиц в вооруженных силах. Ему принадлежит

право заключения международных договоров, объявления войны и заключения мира. Монарх возглавляет англиканскую церковь в Англии и пресвитерианскую в Шотландии. Кроме того, он возглавляет Содружество (1931–1947 гг. — Британское содружество наций), включающее около 50 государств — бывших колоний и доминионов Великобритании, 17 из которых признают английского короля главой своих государств. Именно институт монархии выступает в Великобритании как символ единства нации и преемственности ее развития, гарант стабильности общества<sup>17</sup>. В Великобритании существует официально признанная доктрина верховенства британского Парламента, разработанная выдающимися английскими правоведом В. Блэкстоном и А. Дэйси, имеющая нормативное значение и являющаяся одним из источников неписанной британской конституции. Согласно ей Парламент, под которым формально — юридически понимается король, палата лордов и палата общин, что определяется выражением «король в Парламенте», обладает верховной и бесконтрольной властью, «может сделать все, что не невозможно физически»<sup>18</sup>. Если учесть, что в состав палаты общин полностью входит Правительство, поскольку оно формируется из депутатов партии парламентского большинства, а высшей судебной инстанцией является палата лордов, то остается только гадать, как monsieur Монтескье и его многочисленные последователи в прошлом и настоящем смогли углыдеть в организации верховной власти Великобритании ее разделение на три организационно независимые друг от друга ветви.

Несмотря на «спящий» характер своих политических прерогатив, монарх и его семья фактически остаются системообразующим элементом в системе верховной власти Соединенного королевства, являясь ключевым финансово-экономическим звеном не только Великобритании, но и всего Содружества, обладающим не только моральным авторитетом, как часто пишется в учебниках по конституционному праву, но и пользующимся определяющим влиянием политического и административного характера, включая блокирование принятия нежелательных судебных решений.

Как писал по этому поводу еще в начале 30-х гг. прошлого века барон Рауль де Ренне, аксиома, что «английский король царствует, но не управляет», совершенно не верна. «В действительности английский король именно управляет, и правит более самодержавно, чем многие другие монархи, считавшиеся самодержавными и неограниченными. Происходит же это вследствие того, что король является главой особой системы негласных законспирированных установлений, руководящих всеми сторонами государственной и общественной жизни страны», т.е. наряду с явными органами власти на всей территории Великобритании «существуют организации, которые скрыто от глаз непосвященных оказывают решающее влияние на внутреннюю и иностранную политику государства». Поэтому «общеизвестная английская форма правления с ее классическим парламентаризмом не соответствует действительному государственному механизму страны», который «состоит из чрезвычайно искусной комбинации явных форм... с тайными, известными только тем, кто принимает в них участие»<sup>19</sup>.

Сказанное в полной мере относится и к США. К началу XX в. там окончательно сложилась система, в которой представительные органы (конгресс, его палаты и легислатуры штатов), политические партии, выборы, «жесткое» разделение властей, якобы трансформировавшееся в систему сдержек и противовесов в отношениях между высшими государственными органами — все это лишь бутафория, рассчитанная на то, чтобы ввести другие народы и своих граждан в заблуждение,

направив их действия в нужное русло. За спиной всей этой сложной структуры стоят мощные глобальные олигархические кластеры, которые условно можно обозначить как кланы Рокфеллеров (интересы, которых представляет республиканская партия) и Ротшильдов (демократическая партия). Непримируемая борьба между ними, на которой спекулируют некоторые поклонники конспирологии — миф. На самом деле имеет место имитация борьбы (конкуренция, несомненно, присутствует). Существующие противоречия так или иначе всегда разрешаются консенсусом, который достигается путем обсуждения проблем в закрытом режиме на заседаниях неофициальных глобалистских организаций: Совета по международным отношениям, Бильдербергского клуба, Трехсторонней комиссии и др. Достигнутые договоренности безоговорочно выполняются и приводятся в жизнь посредством государственных органов. К тем, кто «выпадает из консенсуса», применяются меры устрашения и воздействия, диапазон которых достаточно широк — от десоциализации и политического забвения до демонстративных убийств, как это случилось с братьями Кеннеди<sup>20</sup>. Поэтому, какая бы партия не получила большинство в Палате представителей или Сенате, чей бы представитель не занимал Белый дом, их политика ведется и регулируется одной и той же «концептуальной властью», обладающей реальным верховенством, внутренним единством, несменяемостью и преемственностью, поскольку именно указанные выше бизнес-империи (Ротшильдов и Рокфеллеров) осуществляют функцию реального стратегического руководства развитием США и всего Запада.

Таким образом, конституционно закрепленное разделение властей в государствах теперь уже всей Европы и Северной Америки — все эти парламенты, президенты или правительства, конституционные суды — суть лишь фасад, политико-правовая фикция, опереточная суета не слишком искушенной в политике публики. Реальный суверенитет — верховная власть принятия решений, организации их исполнения и контроля за ним принадлежит глобальным олигархическим кланам, осуществляющим ее посредством закрытых полуконспиративных структур. Конституционные органы выступают лишь промежуточной ступенью («прокладкой») между «концептуальной» (фактически верховной) властью и подвластными, осуществляя функцию подчиненного управления (по сути административную, исполнительно-распорядительную деятельность), вне зависимости от того, голосуют ли они в парламенте, заседают в правительстве или осуществляют правосудие. Президент или премьер-министр в лучшем случае исполняют роль «смотрящего» в отношении официальных органов, направляя их деятельность в нужном для реальной власти направлении.

В России, наоборот, на протяжении всей ее истории официальная власть всегда совпадала с реальной, вернее она и была ею. Начиная с конца XV в. и вплоть до революции 1917 г., она существовала в форме самодержавной монархии, которая по существу своему никак не могла быть юридически ограничена или разделена.

После Великого Октября верховная власть в СССР принадлежала высшим партийным органам, представляя собой нечто вроде коллективного, олигархического самодержавия, которое периодически довольно легко превращалась в индивидуальное: партийный лидер (генсек) де-факто становился единоличным диктатором, «красным монархом»<sup>21</sup>. Однако, несмотря на неконституционный характер (формально высшим органом государственной власти являлся Верховный Совет), партийное самодержавие носило вполне легальный, почти официальный характер с попытками узаконить такое положение конституционно (ст. 126 Конституции СССР 1936 г., ст. 6 Конституции СССР 1977 г.). По крайней

мере, КПСС не скрывала своего фактического верховенства, не делала из себя криптократию. Организационные структуры партии были имплантированы в государственный аппарат или стояли над ним, играя роль последней инстанции при принятии важнейших государственных решений. Партийные руководители одновременно занимали руководящие посты в высших государственных органах. Фигура партийного лидера и организационные структуры коммунистической партии обеспечивали единство государственной власти в СССР, а по существу и единство советского общества и государства, что получило свое отражение в советских конституциях<sup>22</sup>. Поэтому крах КПСС означал одновременно и гибель СССР. По-настоящему советская государственность держалась на иерархической вертикали партийной власти, насквозь пронизывающей конституционно оформленную государственную организацию.

Пришедшие к власти в начале 90-х гг. XX в. либералы попытались сломать 500-летнюю парадигму организации российской власти. В принятой в 1993 г. Конституции России за основу были взяты новоевропейские и американские политико-правовые идеи, включая принцип разделения властей, на самом деле являющийся миной под конструкцию любой работающей власти. Парадокс, однако, заключается в том, что за основу новой формы правления в России была взята криптомонархическая модель Пятой Республики во Франции, с еще более широкими функциями и полномочиями Президента России, которые подняли его над другими высшими органами, олицетворяющими законодательную, исполнительную и судебную власть, и поставили вне системы разделения властей. В интерпретации Конституции РФ<sup>23</sup> принцип разделения властей весьма напоминает гегелевскую трактовку этой концепции, где все ветви власти объединяются суверенными прерогативами государя, обладающего правом последнего волевого решения<sup>24</sup>, а также план государственных преобразований М.М. Сперанского в эпоху царствования Александра 1, который краеугольным камнем своего проекта положил теорию разделения властей, но возвел их все к державной власти государя-императора и объединил в его персоне<sup>25</sup>. Представляется важным, что статус Президента России, на наш взгляд, напоминает правовое положение государя-императора по Основным законам Российской Империи от 23 апреля 1906 г.<sup>26</sup>, в соответствии с которыми ее форму правления можно определить как дуалистическую монархию.

Таким образом, несмотря на эклектичность содержания и радикальный либерализм основополагающих принципов, Конституция РФ 1993 г. в организации верховной власти государства по существу воспроизвела российский архетип сильной единоличной власти главы государства, компетенция которого вполне позволяет обеспечивать ключевые принципы, на которых должны строиться эффективно работающий государственный аппарат и вся система государственных учреждений.

Кроме того, в тексте Конституции РФ в 1993 г. был закреплен принцип единства системы государственной власти (ч. 2 ст. 5), а ч. 2 ст. 77 и ч. 4 ст. 78 обеспечены гарантии его реализации со стороны Президента. Однако этот принцип был зафиксирован не как самостоятельная основа конституционного строя России, а как составная часть более общей по отношению к нему идеи — принципа федерализма (ст. 5). Но если учесть, что фактическое право создается в процессе реализации конституционных принципов и юридических норм, которые их конкретизируют, то следует признать, что и действительная юридическая сила конституционных принципов, их соотношение и иерархическая соподчинен-

ность определяются точно так же — государственно-правовая практика выступает здесь как критерий истины. С этих позиций именно практика реализации принципа единства системы государственной власти показывает его реальное верховенство над подавляющим большинством других принципов, составляющих основы конституционного строя России, включая принципы федерализма и разделения властей. Опираясь на этот принцип и повинувшись политической логике, Президент РФ и его Администрация в начале 2000-х гг. взяли под жесткий контроль организацию и деятельность всех государственных институтов и структур, выстроили «новую властную вертикаль» в стране и провели целый ряд реформ, которые спасли ее от распада и хаоса, но вряд ли соответствовали либеральным принципам первых двух глав российской Конституции. В настоящее время государственная организация России характеризуется такими чертами, которые не соответствуют букве действующей Конституции, но адекватно отвечают духу российской государственности: фактическим подчинением главе государства Федеральному Собранию, которое по существу превратилось в законсовещательный орган при Президенте РФ; лишением независимости судебных органов, находящихся под контролем президентской Администрации; практической унитаризацией территориального пространства Российской Федерации; отсутствием реальной почвы для парламентаризма<sup>27</sup>.

Такое положение не стоит, однако, рассматривать в качестве «узурпации власти Президентом», как это делают лидеры неолиберальной оппозиции. Оно имеет глубинную опору в социокультурной среде и политической системе России, доказывая лишний раз, что единство государственной власти — это системно-историческая черта, неизменяемая и несменяемая основа, всегда воспроизводящая себя в ходе эволюции крупных и сложных социально-политических систем. В ходе развития такие системы могут менять свои структуры, но, как говорит французская пословица, «чем больше перемен, тем больше все остается по старому», по крайней мере, по сути, по своим базовым принципам. Более того, структурные кризисы и изменения как раз и обеспечивают лучше всего сохранение системы, постоянно жертвующей своими конкретными историческими формами в целях сохранения фундаментальных, сущностных черт.

<sup>1</sup> См.: Грачев Н.И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. М., 2009. С. 44.

<sup>2</sup> См.: Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. М., 2009. С. 25–26, 46–52.

<sup>3</sup> См.: Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М., 1991. С. 100.

<sup>4</sup> См.: Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Соч.: в 3 т. Т. 3. М., 1988. С. 337–361.

<sup>5</sup> См.: Монтескье Ж.-Л. О духе законов. М., 1999. С. 138–148.

<sup>6</sup> См.: Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива. М., 2002. С. 9–10, 11–17.

<sup>7</sup> См.: Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М., 2003.

<sup>8</sup> См.: Грачев Н.И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. С. 169–170.

<sup>9</sup> См.: Махнач В.Л. Поиск земного совершенства // Независимая газета. 2000. 23 нояб.

<sup>10</sup> См.: Полибий. Всеобщая история: в 40 кн. Т. 2. Кн. 6–25. СПб., 2005. С. 12–17.

<sup>11</sup> См.: Флавий И. О древностях иудейского народа (Против Апиона). URL: profilil.com/kniga/22671/iosif (дата обращения: 15.10.2016).

<sup>12</sup> См.: Монтескье Ж.-Л. Указ. раб. С. 138.

<sup>13</sup> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея. М., 1993. С. 39.

<sup>14</sup> См.: Грачев Н.И., Гаджи-Заде Э.А. Формы правления и институт президентства в странах СНГ. Волгоград, 2005. С. 39.

<sup>15</sup> См.: Флавий И. Указ. раб.

<sup>16</sup> См.: Керимов А.Д. Современное государство: Вопросы теории. М., 2008. С. 219–221.

<sup>17</sup> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. Т. 3 / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1998. С. 48–51.

<sup>18</sup> Дэйси А.В. Основы государственного права Англии. М., 1905. С. 47–48.

<sup>19</sup> Ренне Р. де. Тайный смысл нынешних и грядущих событий. URL: sites.google.com/site (дата обращения: 15.10.2016).

<sup>20</sup> См.: Павленко В.Б. Глобальная олигархия. Клань в мировой политике: история и современность. М., 2015. С. 426–427.

<sup>21</sup> См.: Фурсов А.И. Русская власть, Россия и Евразия: Великая монгольская держава, самодержавие и коммунизм в больших циклах истории (tres-tres grand espace dans une tres-tres longue duree) // Фурсов А.И. Русский интерес. М., 2014. С. 98–171.

<sup>22</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917–1991 гг. М., 1997; Конституция Российской Федерации. М., 2016.

<sup>23</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1936 г. // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917–1991 гг. М., 1997.

<sup>24</sup> См.: Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 311.

<sup>25</sup> См.: Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб., 2002. С. 399–411.

<sup>26</sup> См.: Высочайшие утвержденные основные государственные законы 1906 г., 23 апреля // Хрестоматия по истории отечественного государства и права (X в. — 1917 г.) / сост. В.А. Томсинов. М., 2000. С. 311–320.

<sup>27</sup> См.: Грачев Н.И. Конституция 1993 г. и перспективы развития российского конституционализма // Вестник Волгоградского государственного ун-та. 2013. № 4 (21). Сер. 5: Юриспруденция. С. 42–48.

**В.И. Радченко**

## ПРЕДЕЛЫ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

В статье рассматриваются вопросы о пределах власти Федерации и ее субъектов на основе принятого в 2002 г. аппаратом Государственной Думы и комиссией Государственной Думы по проблемам устойчивого развития Российской Федерации «Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации». Дается анализ полномочий Президента, Конституционного Суда, федеральных законов при применении мер федерального вмешательства.

**Ключевые слова:** власть, федеральная интервенция (вмешательство), субъекты Российской Федерации, Президент.

**V.I. Radchenko**

## THE LIMITS OF POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS SUBJECTS

In the article the questions of the limits of power of Federation and its subjects on the basis of the adopted in 2002 by the office of the State Council and the Commission State Duma on problems of sustainable development of the Russian Federation «Scientific basis of the sustainable development strategy of the Russian Federation» one of the methods of sustainable development is the Federal intervention (invasion). The analysis of the powers of the President, constitutional Court, Federal laws at application of measures of Federal intervention.

**Keywords:** government, Federal intervention (the intervention), subjects of the Russian Federation, President.

В 2002 г. аппаратом Государственной Думы РФ и ее комиссией по проблемам устойчивого развития Российской Федерации подготовлена «Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации»<sup>1</sup>. Его авторы считают, что для достижения целей устойчивого развития Российской Федерации следует

© Радченко Василий Иванович, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)



решать задачи в экономической, экологической, социальной сферах, а также в области науки, образования, безопасности, международных отношениях. Применительно к развитию федерализма и регионального развития в первую очередь необходимо решить следующие задачи:

усилить государственность через совершенствование работы институтов государственной власти и общественных структур;

демократизировать и де бюрократизировать государственные структуры;

модернизировать законодательство, в первую очередь в сфере собственности;

совершенствовать законодательство и взаимоотношения федеральных структур, регионов и муниципалитетов<sup>2</sup>.

Данный документ вызвал живой интерес ученых, прежде всего, ученых-юристов.

Среди программных целей Стратегии устойчивого развития России — XXI век предполагается решение задачи выявления и комплексного стратегического анализа угроз национальной безопасности и территориального расчленения Российской Федерации<sup>3</sup>.

Автор настоящей статьи, обращаясь к упомянутому изданию, не преувеличивает опасность для Российской Федерации угрозы ее территориального расчленения. Сегодня можно утверждать, что «российский федерализм твердо встал на конституционные основы, но все это следствие компромисса, достигнутого между членами Федерации...»<sup>4</sup>. О подлинно федеративных отношениях говорят, когда достигнут баланс интересов всех субъектов Федерации, когда достигнутая децентрализация не приводит к развалу Федерации, а федеральный центр выступает как интегрирующая основа единства Российской Федерации<sup>5</sup>.

Параметры взаимодействия Федерации и ее субъектов установлены Конституцией РФ, а фундамент их взаимоотношений, заложенный Федеративным договором от 31 марта 1992 г., зиждется на следующих принципах:

1) соблюдение Конституции РФ, федеральных законов РФ, их верховенство над законами и нормативными актами субъектов РФ;

2) взаимная ответственность и взаимное обеспечение прав Федерации и субъектов, баланс и учет интересов и полномочий друг друга;

3) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации;

4) единая система исполнительной власти в Российской Федерации в пределах, очерченных Конституцией и законами РФ<sup>6</sup>.

Таким образом, речь идет о пределах власти Федерации и ее субъектов, которые как философская категория могут быть различны. Она в большей степени детерминирована способностью действовать с определенными последствиями для достижения поставленных целей<sup>7</sup>. Пространственные пределы власти устанавливаются в четко очерченных границах, территориях, сообществах, отношениях и умах. Особенность политической власти заключается в том, что в ней активно используются различные санкции: законодательные, политические запреты и обязательства, направленные как на сдерживание, так и на стимулирование политического действия<sup>8</sup>. В связи с этим уместно говорить о праве центральной власти применять активные действия и конституционные санкции к субъектам РФ для пресечения попыток выйти из-под контроля Федерации, не допустить

распространения сепаратистских тенденций, которые могут спровоцировать территориальное расчленение России<sup>9</sup>.

Принятие федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.) и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации”»<sup>10</sup> положило начало созданию упорядоченной системы конституционно-правовых способов федерального взаимодействия, вмешательства (интервенции) на субъекты Федерации в целях обеспечения единого правового и политического пространства России<sup>11</sup>. Современная конституционная практика, регулирующая взаимоотношения федеральной власти и властей субъектов Федерации, породила такой институт конституционного права, как «федеральное вмешательство». В науке конституционного права понятия «федеральное вмешательство» и «конституционная ответственность» близки по форме выражения, юридической природе, но не тождественны по содержанию и субъектам<sup>12</sup>.

Федеральное вмешательство — это форма конституционной ответственности субъектов Федерации как государственного или административно-политического образования и их высших должностных лиц. Так, согласно ст. 4.2 Федерального закона на высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) распространяются ограничения и запреты, установленные для членов Правительства РФ, если иное не установлено федеральным законом. Более того, федеральная власть в п. 8 указанного Закона прямо предписывает Высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, Конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Конституционная ответственность — это санкции, установленные Основным Законом государства. Они касаются всех субъектов конституционно-правовых отношений, представляют собой меру государственного принуждения, которая применяется в случае конституционного правонарушения и содержит его итоговую правовую оценку, заложенную в конституционной форме возможность (угрозу) принуждения по отношению к обязанному лицу при неисполнении им обязанности (доктрина подразумеваемых полномочий, установленная Конституционным Судом РФ. — *В.Р.*)<sup>13</sup>. Данный вид ответственности распространяется на всех участников конституционно-правовых отношений, обладающих конституционной правосубъектностью.

Так, ст. 19 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указывает, когда и в каких случаях Президент РФ может досрочно прекратить полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Таких оснований одиннадцать, из них четыре основания для досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ непосредственно принимаются Президентом РФ, остальные семь по его пред-

ставлению законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Согласно п. «г» указанного Закона Президент РФ может отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей (в т.ч. по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных настоящим законом.

В целях непрерывного функционирования государственной власти субъекта РФ Президент РФ назначает временного исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на период до вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта РФ. Это прямо предусмотрено п. 9 ст. 19 указанного Закона. Причем, если до внесения соответствующих поправок в указанный закон процедура отрешения от должности затягивалась на 8–9 мес., если губернатор обратится в суд. Сегодня эта процедура упрощена ст. 19 и 21 Федерального закона, в соответствии с которым до принятия решения об отстранении от должности высшего должностного лица субъекта РФ достаточно помимо указанных оснований мотивированного представления Генерального прокурора РФ, когда действующему губернатору предъявлялось обвинение в совершении преступления.

Мы разделяем позицию В.О. Лучина, который относит к формам негативной государственно-правовой оценки (конституционной ответственности) устранение конституционного нарушения, допущенного органом исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также нарушение гражданином Российской Федерации норм Конституции и федеральных законов (признание правового акта не соответствующим Конституции РФ, приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ; в случае нарушения избирательного закона — признание итогов голосования недействительными, ликвидацию избирательной комиссии, отмену регистрации кандидата или списка кандидатов и т.д.; отказ в регистрации партии или общественного объединения, запрет на их деятельность при нарушении Конституции РФ и Закона «О политических партиях»<sup>14</sup>.

Конституционная ответственность гражданина Российской Федерации может выражаться в ограничении (лишении) его статуса, некоторых льгот, званий, государственных наград; отмене решения о получении гражданства Российской Федерации, статуса беженца, вынужденного переселенца, принуждении к исполнению конкретных конституционных обязанностей<sup>15</sup>.

Таким образом, федеральное вмешательство как институт конституционного права служит одним из элементов, одной из форм конституционной ответственности, применяемой ко всем участникам, субъектам конституционно-правовых отношений. Данные отношения различаются, прежде всего, по субъектам, видам, формам, санкциям, применяемым государством. Большинство форм конституционной ответственности прописаны в Конституции РФ или в федеральных конституционных и федеральных законах, тогда как институт федерального вмешательства пока не имеет четко оговоренной и закрепленной правовой базы и находится в стадии становления и развития.

Будучи относительно новым в конституционном праве Российской Федерации, институт федерального вмешательства не является таковым для большинства государств с федеративным устройством. Он стал важным элементом самой природы Федерации<sup>16</sup>. Федеративное устройство — это не только проблема разграничения компетенции и полномочий между Федерацией и ее составными частями, а прежде всего и главным образом — обеспечение единства политического, правового, экономического, территориального пространства государства и, следовательно, определения конституционных механизмов, закрепляющих это единство<sup>17</sup>.

Федеральным законодателем сделано много для укрепления федеративных отношений и Федерации в целом. Вместе с тем федеральные законодатели, хотя это и парадоксально, способствовали появлению правовых коллизий, регламентирующих федеративные отношения. Практика взаимоотношения субъектов Федерации и федеральной власти, к сожалению, опережала законодателя, а отдельные субъекты Федерации «навязывали» центральной власти оптимальные пределы разграничения полномочий и предметов ведения. Правовой нигилизм, игнорирование Конституции РФ, «разрыхление» Федерации стали возможными «благодаря» слабости центральной власти, неприятием бывшим Президентом страны Б.Н. Ельциным действенных мер по укреплению Федерации, декларативным в своей основе характером взаимоотношений государства и его субъектов.

По справедливому утверждению Е.В. Чиркина, совместные полномочия Федерации и ее субъектов, их конструкция, особенно в современных условиях, имеют больше негативных, чем позитивных сторон<sup>18</sup>. Ведь особенностью нашей Федерации, помимо всего прочего, выступает и то обстоятельство, что преобразование или возникновение новых государственно-подобных образований на территории России не сопровождалось опытом собственного государственного строительства, а тем более опытом законотворческой деятельности.

Таким образом, институт федерального вмешательства является обязательным и необходимым элементом любого федеративного государства, признаком действительно федеративных отношений Федерации и ее субъектов, эффективным средством контроля центральной власти. Поэтому отсутствие или недостаточная законодательная регламентация возможностей Федерации в ее воздействии на субъекты подрывает конституционные основы федеративных отношений.

Представляется, что главным критерием при применении института федерального вмешательства служит, прежде всего, обеспечение непрерывности функционирования всей системы государственной власти. Власть должна быть наделена оперативными полномочиями воздействия на нарушителей Конституции и законов РФ, от кого бы нарушения не исходили. Это не просто давление на власти субъекта Федерации либо местную власть, а восстановление власти, переставшей функционировать в рамках Конституции РФ и федеральных законов. В применении мер федерального вмешательства главное — обеспечить адекватность социальной, политической и юридической практики конституционному строю Российской Федерации<sup>19</sup>. Обычно мы трактуем конституционный строй в широком смысле: называем его принципы, признаки и элементы. Действующее законодательство конкретизирует нормы, касающиеся основ конституционного строя Российской Федерации, которые требуют обязательного федеративного вмешательства для обеспечения непрерывности его функционирования.

Проблемы федерального вмешательства, конституционности, а также условия, причины и предполагаемые способы решения федеративных отношений являются предметом многих исследований<sup>20</sup>. Конституция РФ, хотя и не содержит прямого понятия «федеральное вмешательство», однако, исходя из норм Основного Закона, регулирующего и закрепляющего основы и принципы конституционного строя страны, правовых позиций Конституционного Суда РФ о «подразумеваемых», «скрытых» прерогативах Президента РФ по его обязанности обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, роли Президента как ее гаранта, призванного защищать права и свободы граждан, охранять суверенитет и государственную целостность страны на основании п. «г» ст. 71, ч. 2 ст. 78, ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 82, ст. 85, ч. 2 ст. 87, ст. 88, ч. 2 ст. 90, предоставляет центральной федеральной власти, прежде всего Президенту РФ, такое право<sup>21</sup>.

Большим разнообразием отличается механизм федерального вмешательства. Он представляет собой применение к «нарушителю» суверенитета Российской Федерации прямо указанных в Конституции РФ и законах РФ следующих мер: введение чрезвычайного (ст. 87), военного положения (ст. 88); использование процедуры импичмента по отношению к высшему должностному лицу субъекта РФ; роспуск законодательных (представительных) органов власти; отмену незаконного решения органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ, прямо не оговоренных в Основном Законе, но могущих вытекать из подразумеваемых полномочий высших органов государственной власти. Это введение прямого президентского правления; перераспределение полномочий между федеральными органами власти и управления страны и органами власти и управления субъектов Федерации; меры финансового воздействия; перевод под непосредственное подчинение федерального правительства подразделений полиции, внутренних войск, иных силовых ведомств субъектов Федерации; упразднение субъекта Федерации как самостоятельного образования<sup>22</sup>.

Однако не всякое вторжение в сферу полномочий субъекта Федерации является федеральным вмешательством. На наш взгляд, федеральное вмешательство предполагает, прежде всего, применение материальных норм права, подразумеваемых или непосредственно оговоренных и перечисленных в Конституции РФ и законах Российской Федерации органов и их полномочий, имеющих право воздействия на «нарушителя» принципов конституционного строя субъекта РФ или высшего должностного лица субъекта Федерации. В связи с этим, например, предупредительные меры воздействия на субъект федерального вмешательства нельзя считать федеральным вмешательством, это лишь добровольное исполнение субъектом РФ предписаний Конституции и норм федерального законодательства.

Применение Президентом РФ согласительных процедур на основании ст. 85 Конституции РФ также не является федеральным вмешательством, а представляет собой способ добровольного разрешения субъектами возникших разногласий между федеральными органами власти и органами власти субъекта РФ.

Думается, что в перечне мер, способов, средств воздействия федерального законодателя на разрешение правовых коллизий с субъектами РФ основным звеном, выступающим в качестве органа федерального вмешательства, выступает непосредственно Президент РФ. Его полномочия в сфере федерального вмешательства можно подразделить на меры, вытекающие из его конституционных

полномочий как гаранта соблюдения прав человека и гражданина в Российской Федерации; обеспечения единства и защиты суверенитета, территориальной целостности страны; как органа, обеспечивающего взаимодействие и функционирование всех ветвей государственной власти; как верховного арбитра (ст. 85 Конституции РФ), призванного использовать согласительные процедуры при возникновении разногласий и споров между субъектами РФ и их органами. Безусловно, во всех без исключения настоящих и будущих мерах федерального вмешательства ведущая роль принадлежит Президенту РФ.

Президент РФ интегрирует, иницирует и определяет индивидуально форму федерального вмешательства. Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Генеральная прокуратура и Министерство юстиции РФ призваны осуществлять функции предварительного и последующего контроля за исполнением указов или распоряжений Президента РФ, касающихся эффективного и гарантированного применения мер федерального вмешательства и приведения нормативных актов органов законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами; привлекать высших должностных лиц органов законодательной и исполнительной властей и должностных лиц органов местного самоуправления субъектов РФ к конституционной ответственности, включая освобождение их от должности в установленном законодательством РФ порядке<sup>23</sup>.

Это объективно обусловлено ролью Президента РФ и его местом в непрерывном функционировании государственного механизма.

<sup>1</sup> См.: Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации / под общ. ред. М.И. Замханова, В.М. Матросова, А.М. Шелехова. М., 2002. С. 392.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 24–25.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 211.

<sup>4</sup> Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 237.

<sup>5</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 418–495.

<sup>6</sup> См.: Абдулатипов Р.Г. Указ. раб. С. 240.

<sup>7</sup> См.: Демидов А.И. Учение о политике: философские основания. М., 2001. С. 36.

<sup>8</sup> См.: Там же. С. 37–39.

<sup>9</sup> См.: Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М., 2013. С. 457–492.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2016. № 27, ч. I, ст. 4231.

<sup>11</sup> См.: Нерсесян А.Г. Федеральная интервенция в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

<sup>12</sup> См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 358–446; Нарутто С.В. Проблемы юридической ответственности субъектов Федерации // Правоведение. 1998. № 4. С. 48–52; Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С. 227 и др.

<sup>13</sup> См.: Лучин В.О. Указ. раб. С. 359.

<sup>14</sup> См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1996. С. 172–254.

<sup>15</sup> См.: Лучин В.О. Указ. раб. С. 359–360.

<sup>16</sup> См.: Домрин А.Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журнал российской права. 1998. № 3. С. 103–104.

<sup>17</sup> См.: Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 302–332.

<sup>18</sup> См.: Чиркин В.Е. Федерация и ее субъекты: модели разграничения полномочий // Право и политика. 200. № 1. С. 42.

<sup>19</sup> См.: Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М., 2013. С. 469–489.

<sup>20</sup> См.: Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 407–491; Его же. Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4; Его же. Институт федерального вмешательства: погрешность в разработке и системе мер // Государство и право. 2001. № 5. С. 21–30; Коротков А.П., Соловьев Ю.Ю. Правовые средства управления кризисными ситуациями: сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования // Государство и право. 1997. №10. С. 65–72; Ливеровский А.А. Федеральное вмешательство // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 33–41; Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Аринин А.Н. Федеральное вмеша-

тельство: концепция и проект федерального закона // Вестник Московского ун-та. Сер. 11, Право. 2000. № 6; *Домрин А.Н.* Указ. раб. и др.

<sup>21</sup> См.: *Эбзев Б.С., Чуров В.Е.* Глобализация. Международные гуманитарные стандарты. Суверенитет России. М., 2015.

<sup>22</sup> Подробнее об этом см.: *Барциц И.Н.* Указ. раб. С. 424–474; *Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Аринин А.Н.* Указ. раб. С. 33–34.

<sup>23</sup> См.: *Радченко В.И.* Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов, 2000. С. 229–254.

**И.Н. Плотникова**

## АНТИМОНОПОЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ КАК СУБЪЕКТЫ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуется роль антимонопольных органов в механизме защиты конституционного права на предпринимательскую деятельность в России, сравнивается эффективность судебных и некоторых внесудебных способов его защиты.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, право на предпринимательскую деятельность, антимонопольный орган, защита прав.

**I.N. Plotnikova**

## COMPETITION AUTHORITIES AS THE PROTECTION ACTORS FOR THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN RUSSIAN FEDERATION

The article focuses on: studying the competition authorities role in the protection mechanism for the constitutional right to entrepreneurial activity in Russia; comparison of judicial and some extrajudicial means of protection.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, right to entrepreneurial activity, competition authority, protection of rights.

Создание эффективной системы защиты прав и свобод человека и гражданина на современном этапе развития российской государственности является одной из самых актуальных задач.

В Конституции РФ права и свободы человека и гражданина, основные механизмы их защиты закреплены в гл. 2 в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. В ст. 45 Конституции РФ гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина как один из видов государственной защиты прав и свобод, осуществляемой специализированными государственными органами — судами, провозглашена в ст. 46 Конституция РФ. Согласно ст. 34 в числе основных признается право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. При этом указывается, что не

© Плотникова Инна Николаевна, 2016  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: innap17@mail.ru

допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Рассматривая вопросы защиты прав человека и гражданина, основных экономических прав (защита которых обеспечивается в основном посредством реализации норм отраслевого законодательства), исследователи, как правило, различают: государственные и общественные механизмы защиты прав личности (в зависимости от того, с государством или обществом связаны их организационные элементы)<sup>1</sup>; юрисдикционные формы защиты прав и свобод (судебную, административную, общественную, смешанную) и неюрисдикционные формы их защиты, представляющие собой деятельность граждан и организаций по защите своих прав без обращения за помощью к государственным и иным юрисдикционным органам<sup>2</sup>. В.Т. Кабышев обоснованно разграничивает: конституционно-судебный механизм защиты прав и свобод человека, судебную защиту, действия органов исполнительной власти, институт Президента в России как конституционного гаранта прав и свобод человека и гражданина, законодательную деятельность представительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, самозащиту прав, международно-правовой механизм защиты, деятельность Уполномоченного по правам человека<sup>3</sup>.

Учитывая особенности осуществления предпринимательской деятельности, исходя из установленной законом деятельности компетентных органов по защите прав предпринимателей, учеными достаточно часто выделяются судебные и внесудебные формы защиты прав предпринимателей.

Следует отметить, что приоритетное место в механизме защиты основных прав человека и гражданина (в т.ч. и права на предпринимательскую деятельность) занимает судебная защита. Данный факт объясняется особой ролью судебной защиты в механизме защиты прав личности как наиболее универсального способа обеспечения прав и свобод человека, известного обществу, а также провозглашением в Конституции РФ судебной власти как отдельной, независимой ветви власти в системе разделения властей (ст. 10). Что касается исследования внесудебных форм защиты прав предпринимателей, то в большинстве случаев теоретиками изучается деятельность органов прокуратуры, отдельных специализированных государственных органов, уполномоченного по правам человека, профессиональных союзов по защите экономических и социальных прав<sup>4</sup>, а также саморегулируемых организаций (далее — СРО), уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, третейских судов, нотариальных органов. Акцентируется внимание на процедуре медиации как альтернативном, внесудебном способе разрешения споров<sup>5</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что роль института антимонопольного регулирования как одной из важнейших форм внесудебных способов защиты права личности на предпринимательскую деятельность в России, в трудах по конституционному праву рассматривается редко<sup>6</sup>; в некоторых гражданско-правовых исследованиях освещаются лишь отдельные аспекты данного вида защиты прав предпринимателей<sup>7</sup>. Вопросам пресечения монополистической деятельности, применения мер юридической ответственности за нарушения антимонопольного законодательства уделяется значительное внимание в работах по административному праву.

Статья 17 Конституции РФ закрепляет положения, согласно которым осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и



свободы других лиц. Некоторые авторы именно в этой статье Конституции видят истоки недопустимости злоупотребления личностью своими правами и нарушения принципа равенства. Представляется верным, что данное предписание адресовано не только гражданам; оно в равной мере обращено к законодателю и правоприменителю, обязанным в принимаемых ими актах обеспечить принципы социальной солидарности, т.е. учитывать все многообразие общественных и индивидуальных интересов, их сочетание и взаимодействие<sup>8</sup>.

Для субъектов конституционного права на предпринимательскую деятельность данная тема является весьма актуальной, особенно в сфере действия конкурентных отношений. По данным доклада Российского союза промышленников и предпринимателей о состоянии делового климата в России, недобросовестную конкуренцию в 2014 г., как и в 2013 г., пятая часть всех респондентов назвали наиболее острой проблемой для ведения предпринимательской деятельности в России. Значимость этой проблемы остается на прежнем уровне. Более половины компаний (52,2%) указали в 2014 г., что их организации сталкивались с проявлениями недобросовестной конкуренции в отдельных случаях. По сравнению с 2013 г., на 5,3% выросла доля компаний, пострадавших от недобросовестной конкуренции<sup>9</sup>.

В целях более быстрого и действенного пресечения нарушения своих прав недобросовестными конкурентами, у предпринимателей довольно часто возникает вопрос о выборе наиболее оптимального и результативного способа защиты — судебного либо внесудебного (обращение в антимонопольные службы), в частности, в случаях выявления фактов недобросовестной рекламы, использования фирменного наименования другим субъектом предпринимательской деятельности, при необходимости обжалования результатов рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе, аукционе и др.

Как показывает практика, в некоторых случаях именно данный внесудебный способ защиты конституционных прав субъекта предпринимательской деятельности оказывается более эффективным, чем судебный. Так, в соответствии со ст. 1252 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) защита нарушенного исключительного права на результат интеллектуальной деятельности может осуществляться как способами, предусмотренными ГК РФ, так и в соответствии с антимонопольным законодательством, при признании нарушения исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации недобросовестной конкуренцией. Под недобросовестной конкуренцией понимаются любые действия хозяйствующих субъектов, направленные на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству РФ, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации<sup>10</sup>. Целью обращения предпринимателя в антимонопольный орган, как правило, является не взыскание убытков, а именно скорейшее прекращение нарушителем незаконного использования результатов интеллектуальной деятельности заявителя. Таким образом, итог рассмотрения таких обращений достаточно результативен<sup>11</sup>.

Особенно действенными, на наш взгляд, являются решения антимонопольных органов в сфере контроля за проведением торгов и результатами определения их победителей. В соответствии со ст. 18.1 Федерального закона от 26 июля

2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в случае принятия жалобы к рассмотрению антимонопольный орган должен в течение трех рабочих дней со дня ее поступления разместить информацию о поступлении жалобы и ее содержании на официальном сайте торгов или на сайте антимонопольного органа, направить заявителю, организатору торгов, оператору электронной площадки, в конкурсную или аукционную комиссию уведомление о поступлении жалобы и о приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу.

Антимонопольными службами, как правило, оперативно принимаются меры по предотвращению незаконных действий субъектов, нарушивших права предпринимателей при их участии в торгах по выбору организации для выполнения каких-либо работ<sup>12</sup>. Однако, если жалобу на действия комиссии по подведению итогов конкурса, аукциона антимонопольный орган признает необоснованной, то возможность защитить в суде свои права для субъектов предпринимательской деятельности представляется весьма затруднительной, либо неосуществимой.

Учитывая сроки рассмотрения дел в судах, вступления в силу судебных решений и сроки исполнения контрактов, несмотря на то, что жалоба субъекта предпринимательской деятельности может быть признана обоснованной, его права могут быть не защищены в связи с тем, что победитель к моменту вынесения решения судом выполнит все работы по заключенному договору.

К примеру, в решении Арбитражного суда Волгоградской области от 11 февраля 2014 г. по делу № А12-155/2014 по жалобе ООО «Торговая компания „Экотрейдинг”» о признании незаконным решения УФАС по Волгоградской области от 5 ноября 2013 г. (которым жалоба Общества признана необоснованной) указывалось, что в связи с удовлетворением судом требований Общества, надлежащим способом восстановления его нарушенных прав являлось бы возложение на уполномоченный орган обязанности допустить заявителя к участию в проведении открытого аукциона и по-новому провести открытый аукцион в электронной форме. Вместе с тем указанный способ восстановления нарушенного права заявителя не приемлем, поскольку по результатам размещения заказа 14 ноября 2013 г. между заказчиком — Минздравом Волгоградской области и ООО «ВолгаМедТрейд» заключен государственный контракт № 2013.192915. Более того, данный контракт исполнен, что следует из актов приема-передачи медицинского оборудования и ввода оборудования в эксплуатацию от 24 декабря 2013 г. Следовательно, возложение на уполномоченный орган обязанности вновь провести открытый аукцион в электронной форме не приведет к желаемому результату и фактически не восстановит права заявителя, в связи с чем по результатам рассмотрения настоящего дела суд не принимает решение о применении способа восстановления нарушенного права заявителя<sup>13</sup>. Данное решение оставлено без изменения, а кассационная жалоба — без удовлетворения Постановлением арбитражного суда Поволжского округа от 9 сентября 2014 г. по делу № А12-155/2014<sup>14</sup>. На основании вышеизложенного можно заключить, насколько важным является в таких случаях вынесение комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы (далее — УФАС) обоснованного и законного решения. В противном случае права потерпевшей стороны остаются практически незащищенными.

Показателем эффективности деятельности антимонопольных органов может служить тот факт, что согласно данным Федеральной антимонопольной службы РФ в 2013 г. в арбитражных судах и судах общей юрисдикции был зафиксирован

2 561 случай обжалования решений (предписаний) Федеральной антимонопольной службы России и 2 213 случаев обжалования постановлений о назначении административного наказания. Требования заявителей при обжаловании решений (предписаний) удовлетворены в 589 случаях, т.е. более чем в 20% случаев<sup>15</sup>. В 2015 г. в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей всего было проведено 6070 проверок, из них по решению суда были признаны недействительными результаты 34 проверок, т.е. 0,56%<sup>16</sup>.

Данные факты свидетельствуют о возрастающей роли института антимонопольного регулирования в системе защиты конституционного права на предпринимательскую деятельность, создании благоприятной институциональной и организационной среды для развития конкуренции и вместе с тем ставят вопросы о необходимости дальнейшего совершенствования антимонопольного законодательства, правовых основ досудебного разбирательства и механизма защиты прав предпринимателей в целом.

<sup>1</sup> См., например: Рудинский Ф.М., Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А., Сошникова Т.А. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / под общ. ред. Ф.М. Рудинского. М., 2009. С. 277.

<sup>2</sup> См., например: Жилин Г.А. Комментарий к статье 45 Конституции РФ // Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Бондарь Н.С. и др. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М., 2011.

<sup>3</sup> См.: Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М., 2013. С. 241.

<sup>4</sup> См., например: Рудинский Ф.М., Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А., Сошникова Т.А. Указ. раб. С. 324–372.

<sup>5</sup> См., например: Агеева Е.Ш. Институт охраны и защиты прав предпринимателей: Сравнительно-правовое исследование законодательств России и Англии. М., 2015. С. 35–45; Дячук Е.В. Внесудебные способы защиты прав субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности в свете процессуального законодательства: генезис и пути развития // Безопасность бизнеса. 2012. № 3. С. 33–35; Скворцова Т.А., Смоленский М.Б. Предпринимательское право: учебное пособие / под ред. Т.А. Скворцовой. М., 2014. С. 355–371.

<sup>6</sup> См., например: Комментарий к статьям 34 и 45 Конституции РФ // Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015.

<sup>7</sup> См., например: Ем В.С. Право на защиту // Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стер. М., 2011. С. 423–425.

<sup>8</sup> Подробнее об этом см.: Гаджиев Г.А. Комментарий к статье 17 Конституции РФ // Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Бондарь Н.С. и др. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М., 2011.

<sup>9</sup> См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2014 год. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=318> (дата обращения: 16.03.2016).

<sup>10</sup> См. ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 5 октября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434; 2015. № 41, ч. I, ст. 5629.

<sup>11</sup> См., например: Решение по делу № 06-01-40-14-14 от 17 декабря 2014 г. в отношении ООО «Фосстис». URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/novosibirskoe-ufas-rossii/b-n-96bc62f1> (дата обращения: 14.03.2016); Решение по делу № 5-2015 от 25 июня 2015 г. в отношении ООО «МЦ «Гиппократ». URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/5-2015/> (дата обращения: 14.03.2016).

<sup>12</sup> См., например: Федеральная антимонопольная служба предписала МВД России устранить нарушения при проведении электронного аукциона. URL: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=44948> (дата обращения: 14.03.2016).

<sup>13</sup> URL: <http://arb.consultant.ru/cgi/online.cgi?base=ASPV;n=743331;req=doc> (дата обращения: 11.03.2016).

<sup>14</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. М., 2014. URL: [http://saratov.gov.ru/gov/auth/minesonom/SRK/DFAS\\_konk\\_2014](http://saratov.gov.ru/gov/auth/minesonom/SRK/DFAS_konk_2014) (дата обращения: 14.03.2016).

<sup>16</sup> См.: Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) Федеральная антимонопольная служба России в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) за 2015 год. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports> (дата обращения: 16.03.2016).

**Т.В. Журик, И.И. Брянцев**

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ  
РАЗВИТИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТА  
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
(НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

В статье анализируются процессы, влияющие на формирование регионального пространства публичной политики. Рассматривается роль основных акторов, определяющих политико-правовую специфику формируемого коммуникативного пространства.

**Ключевые слова:** пространство публичной политики, уполномоченный по правам человека, общественные организации, органы власти.

**T.V. Juric, I.I. Bryantsev**

**POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF DEVELOPMENT  
OF INTERACTION OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN  
RIGHTS IN THE SARATOV REGION WITH THE INSTITUTIONS  
OF CIVIL SOCIETY**

The article analyzed the processes influencing the formation of regional space of public policy. Examines the role of the main actors that determine the political and legal specificity to the formation of communicative space.

**Keywords:** space public policy, the Commissioner for human rights, NGOs, authorities.

Понимание закономерностей развития политических процессов как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее отдельных регионов, служит необходимым условием для подготовки рекомендаций по оптимизации и повышению эффективности функционирования российской политической системы. Актуальным является изучение этих закономерностей через анализ функционирования механизмов публичной политики как конкретных практик взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с разнообразными общественными группами, заинтересованными в реализации тех или иных властных решений. Эти практики складываются под влиянием как регионального опыта, так и под воздействием инициатив, идущих с общероссийского уровня и постепенно приобретающих устойчивые формы и закрепляющихся в виде определенных институтов. Многие образцы практик и институтов такого взаимодействия часто заимствуются из опыта других стран, а в процессе такого заимствования или переноса институтов их судьба в соответствии с представлением неинституциональной теории<sup>1</sup> может быть достаточно различной: от адаптации и гармоничного встраивания в региональные условия до отторжения или даже перерождения<sup>2</sup>.

© Журик Татьяна Владимировна, 2016  
Уполномоченный по правам человека в Саратовской области; e-mail: ombudsman64@bk.ru

© Брянцев Иван Иванович, 2016  
Кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Поволжский Институт Управления имени П.А. Столыпина; e-mail: iibry@yandex.ru

Выявление и обобщение региональных практик функционирования позволяет сформировать более полное представление о характере развития пространства публичной политики в России в целом. При этом выявление политико-правовых аспектов этого процесса будет способствовать повышению их практической значимости с точки зрения их дальнейшего внедрения в управленческую практику и функционирование конкретных субъектов, участвующих в этом взаимодействии.

Анализ практики взаимодействия общественных организаций и органов власти на территории Саратовской области целесообразно рассматривать в контексте функционирования регионального пространства публичной политики, которое можно представить как суперпозицию множества ее подпространств, каждое из которых имеет свою специфику формирования и своих ключевых акторов:

подпространство, формируемое Общественной палатой (ОП) региона, ОП муниципальных образований, общественными советами при различных органах власти и другими переговорными площадками, в формировании которых принимают участие органы власти;

подпространство, формируемое ведущей, имеющей наибольшее представительство в органах власти всех уровней, политической партией;

подпространство, формируемое неполитической общественной организацией ОНФ;

подпространство, формируемое Уполномоченным по правам человека в Саратовской области;

подпространство системной оппозиции, под которой понимаются политические акторы, интегрированные по результатам выборов в процесс государственного управления, т.е. представители тех политических партий, которые представлены в Государственной Думе РФ, в региональных парламентах, в ОМСУ. На сегодня это в первую очередь такие политические партии, как КПРФ, СР и ЛДПР;

подпространство несистемной оппозиции, которое крайне неоднородно, противоречиво, не консолидировано и малочисленно.

На 1 января 2016 г. в реестре зарегистрированных некоммерческих организаций в Управлении Министерства юстиции России по Саратовской области содержатся сведения о 2576 НКО, из них 1331 общественных объединений, 750 некоммерческих организаций, 438 религиозных организаций, 57 региональных отделений политических партий.

Несмотря на многочисленность зарегистрированных некоммерческих организаций в процесс активного коммуникативного взаимодействия с властью интегрировано всего лишь порядка 10% из них.

Оценивая роль Общественной палаты Саратовской области в пространстве публичной политики Саратовской области, следует отметить, что это одна из самых заметных форм коммуникации власти и общественности. При этом ярко и отчетливо обозначена тенденция на консолидацию с властью, которая была обозначена в качестве лозунга форума Общественной палаты Саратовской области 2015 г. «Мы вместе»<sup>3</sup>.

Прогнозируя основной вектор развития публичного пространства региона, можно с большой долей вероятности отметить, что будет продолжено дальнейшее усиление подпространства, формируемого общественными силами, которые участвуют в коммуникационном взаимодействии по усилению регулирующего воздействия органов власти. Это усиление, по всей видимости, найдет отражение в принятии различного рода нормативно-правовых актов как на федеральном,

так и на региональном и местном уровне, которые будут укреплять финансовые возможности палат и советов и создавать им организационные преференции при проведении и реализации процедуры общественного контроля.

Другим значимым субъектом, способным эффективно содействовать и обеспечивать сотрудничество власти и гражданского общества, развивать механизмы общественного контроля, способствовать дальнейшему продвижению внесудебных способов урегулирования конфликтов, выработке доброжелательного и конструктивного отношения чиновников всех уровней к жалобам людей, является институт Уполномоченного по правам человека (УПЧ), который существует в Саратовской области с 19 января 1999 г. Закон Саратовской области от 12 октября 1998 г. № 50-ЗСО «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» (с изм. от 2 июня 2015 г.)<sup>4</sup> закрепил, что Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности только областной Думой, большинством голосов от общего числа депутатов, причем тайным голосованием, на альтернативной основе. Важным фактором явилась и закрепленная в Законе норма о том, что УПЧ в Саратовской области назначается на должность сроком на 5 лет и истечение срока полномочий областной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного. Особенность его статуса заключается в том, что он избирается законодательным органом области, но независим в своей деятельности по защите прав граждан. В целях координации деятельности общественных правозащитных объединений с 1999 г. стал действовать Общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области, который сформировался в эффективную переговорную площадку не только для некоммерческих организаций, но и органов государственной власти и местного самоуправления. С 2000 г. издается информационный бюллетень «Уполномочен защитить...», который является официальным изданием аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области. Бюллетень распространяется в России и за рубежом среди государственных и неправительственных организаций, политиков, ученых.

Новый этап в становлении регионального института УПЧ характеризуется тем, что была сохранена преемственность в работе регионального УПЧ, возросли его авторитет и влияние на региональное пространство публичной политики. За десятилетний период его работы в аппарат Уполномоченного поступило более 50 000 обращений. Была создана эффективная система мониторинга действующего законодательства и правоприменительной практики: по результатам рассмотрения жалоб граждан Уполномоченный выявляет несовершенство правовой системы как в области законодательного обеспечения гарантий соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, так и в сфере организации правоприменения. В марте 2006 г. Уполномоченный был наделен правом законодательной инициативы.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области в 2007 г. в Закон Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» были внесены изменения, в соответствии с которыми Уполномоченному предоставлено право иметь общественных помощников, законодательно определены их права и обязанности.

Рост влияния регионального УПЧ в пространстве публичной политики региона в вопросах правозащитной деятельности можно охарактеризовать и тем, что при его непосредственном участии в марте 2007 г. было утверждено новое

Положение об Общественном совете при начальнике Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Саратовской области и обновлен его состав. Его членами стали депутаты Саратовской областной Думы, сотрудники министерств здравоохранения; социального развития; образования; занятости, труда и миграции Саратовской области; представители общественных организаций; духовенства и др. Председателем Общественного совета был избран Уполномоченный по правам человека в Саратовской области.

Следующим этапом, характеризующим рост влияния регионального института УПЧ, можно обозначить создание и начало активной работы Общественного совета по вопросам защиты прав мигрантов при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области, не имеющего аналогов в регионах России, обусловленное тем, что в силу географического положения Саратовская область является одним из регионов, куда направляются потоки мигрантов, значительная часть из которых нуждается в помощи и поддержке в процессе социальной адаптации. В состав данного совета вошли представители властных структур, правоохранительных органов, ученые, лидеры национальных объединений, общественных организаций, занимающихся защитой прав мигрантов.

С избранием 29 января 2014 г. депутатами Саратовской областной Думы нового регионального УПЧ можно выделить следующий этап развития института УПЧ в Саратовской области, который становится реальным центром правозащитного движения в регионе, влиятельным связующим звеном между органами власти и гражданским обществом. Продолжает активно развиваться и конструктивно влиять на гармонизацию межнациональных отношений Общественный совет по вопросам защиты прав мигрантов, преобразованный в Совет национально-культурных общественных объединений, который доказал свою способность положительным образом влиять на ситуацию в области.

В работе советов принимают участие не только их члены, представители общественных и правозащитных организаций, но и эксперты, ученые, представители органов государственной власти и местного самоуправления, надзорных и контролирующих органов. По итогам всех проведенных заседаний были приняты рекомендации заинтересованным ведомствам, о реализации которых Уполномоченный был проинформирован.

Новым интересным и перспективным направлением в работе регионального УПЧ в настоящее время стала работа по организации и проведению широкого спектра социологических исследований, широкомасштабной консалтинговой деятельности по вопросам защиты прав граждан, а также публикации различного рода методической литературы.

Результаты данных исследований показывают, что в качестве основных негативных факторов, с которыми приходится сталкиваться в настоящее время региональному УПЧ в своей работе, следует отметить: дефицит доверия между обществом и властью; острая нехватка жилья; рост цен на лекарства и продукты питания и др. Проведенный анализ структуры обращений граждан по нарушению их прав показал, что наибольший удельный вес — у социальных прав; отмечается устойчивый ежегодный рост удельного веса обращений о нарушении прав — гарантий (на государственную и судебную защиту, на обращение в государственные и муниципальные органы).

Исследована социальная база заявителей — это пенсионеры и инвалиды, проблемы которых усугубляются опережающим ростом цен на основные про-

дукты питания и коммунальные услуги. Доминирование обращений по двум указанным группам прав и социальный состав заявителей свидетельствует о возросших требованиях людей к обязательствам государства по гарантированию их прав и свобод.

Результаты социологического исследования, проведенные в период с 1 июня по 31 августа 2015 г. по теме «Реализация прав и законных интересов граждан в Саратовской области, обеспечение доступности и качества бесплатной юридической помощи населению» по инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Фондом социологических и экспертных исследований «РОСС-XXI век», подтверждают значимость проблемы соблюдения прав человека в сфере ЖКХ области.

Услуги ЖКХ и коммунальные платежи как острую социальную проблему отметили 69% представителей экспертных групп области. В сочетании с другими социальными проблемами дополнительную напряженность в работе УПЧ по защите прав граждан создают: высокие цены, низкие доходы; трудоустройство, угроза безработицы; качество предоставления медицинских услуг.

Анализ обращений в адрес УПЧ показал, что представители некоторых органов власти не всегда готовы на уровне современных требований обеспечивать реализацию прав граждан, предоставлять государственные и муниципальные услуги, реагировать на обращения, поддерживать открытость своей работы в силу ряда причин (недофинансирование, слабый контроль и др.).

Сохранение ситуации, когда более половины обращений к Уполномоченному приходится на жителей Саратова, свидетельствует (кроме их большей социальной активности) о наличии проблем в работе муниципальных органов областного центра. Работа практически всех уровней государственных и муниципальных органов по рассмотрению обращений граждан в большинстве случаев соответствует формальным требованиям законодательства. Однако имеют место случаи, когда в официальных ответах не содержится информация «по существу», а при их подготовке отсутствует стремление разрешить нестандартные коллизионные ситуации в интересах людей.

По результатам проведенного социологического опроса примерно половина (46%) непосредственных получателей государственных и муниципальных услуг считают, что права человека и гражданина в Саратовской области в основном соблюдаются.

Вместе с тем 39% участников опроса отмечают, что права иногда не соблюдаются, а, по мнению 7,5% респондентов, имеют место массовые нарушения прав и законных интересов. При этом в профессиональном сознании представителей власти ситуация с правами человека в области выглядит иначе:

78% должностных лиц в органах власти считают, что права граждан в основном соблюдаются;

22% (каждый 5-й) признает частые нарушения прав и законных интересов.

Представители экспертных групп дают оценки, близкие к народной оценке соблюдения прав граждан:

31% общественных и политических деятелей (ОПД) и 42% экспертов-юристов отмечают, что права граждан иногда не соблюдаются;

41% муниципальных депутатов считают, что права человека в основном соблюдаются.



Анализируя сформированную в регионе систему защиты прав и свобод граждан, следует отметить, что институт УПЧ является центральным элементом данной системы и при этом не проявляет никаких усилий по доминированию в этой сфере и закреплению своего исключительного положения. Масштаб деятельности указанного института ограничивается его штатно-структурными и финансовыми возможностями в соответствии с утвержденной в региональном бюджете сметой расходов на его деятельность. Расширение его влияния происходит за счет конструктивного сотрудничества с широким спектром общественных организаций и экспертного сообщества.

Одним из факторов, негативно влияющих на расширение коммуникативного пространства регионального УПЧ, является то, что многие региональные организации, занимающиеся правозащитной деятельностью, возглавляются людьми, которые активно занимаются и политической деятельностью и, как правило, те из них, которые входят в политические организации, находящиеся в оппозиции как к центральной политической власти, так и к региональной, рассматривают уполномоченного по правам человека как часть региональной политической власти и на него во многом проецируется их отношение к власти в целом. Это в основном обусловлено тем, что процедура утверждения регионального УПЧ предполагает принятие соответствующего решения региональным законодательным собранием.

Можно отметить, что институт регионального УПЧ конструктивно влияет на формирование и развитие пространства публичной политики региона, увеличивая свое позитивное воздействие как на уровне областного центра и районов области, так и во внешней среде общефедерального и международного уровней, развивая соответствующие партнерские отношения и предлагая широкий спектр социально значимых инициатив. В партнерстве с региональным УПЧ находятся наиболее влиятельные и авторитетные в регионе правозащитные организации.

В качестве дополнительного обоснования вывода о росте влияния института УПЧ в целом и динамичном его развитии на территории Саратовской области в частности привести результаты исследования, которые были проведены в IV квартале 2015 г. и I квартале 2016 г. в Приволжском Федеральном округе в рамках проекта «Развитие конструктивного взаимодействия общественных и государственных правозащитных организаций в Приволжском федеральном округе с использованием средств государственной поддержки, выделенных в качестве гранта в соответствии с Распоряжением Президента РФ от 1 апреля 2015 г. № 79-рп, на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство»<sup>5</sup>.

В ходе исследования деятельность УПЧ и его аппарата анализировалась по следующим критериям:

- 1) реакция на нарушение прав человека, защита прав конкретных людей;
- 2) действия по профилактике (улучшение законов, гражданское образование, содействие сотрудничества НКО и власти и т.д.).

В рамках первого компонента фиксировались данные о наличии сотрудничества на уровне консультативных (экспертных) органов при УПЧ; работа с обращениями, поступающими от НКО (в защиту граждан (НКО)); использование материалов НКО при подготовке ежегодных и специальных докладов; обсуждение докладов.

В качестве промежуточного вывода отмечалось, что сотрудничество с НКО в процессе защиты нарушенных прав на сегодня наиболее развито в большинстве регионов с правозащитными НКО, входящими в состав Общественных наблюдательных комиссий и в этой работе УПЧ и ОНК могут хорошо дополнять друг друга.

В рамках второго компонента анализировались конкретные направления сотрудничества и постоянные формы взаимодействия, содействующие развитию диалога власти и НКО и развивающие сотрудничество. В качестве таких форм фиксировались: работа по правовому просвещению и обучению правам человека; участие УПЧ в создании системы финансовой поддержки НКО через получение грантов; совместная организация мероприятий, а также передача в органы власти рекомендаций НКО.

Промежуточные результаты проекта были представлены на заседании круглого стола на тему «Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Саратовской области с институтами гражданского общества по вопросам защиты прав человека», который прошел при организационной поддержке и непосредственном участии Уполномоченного по правам человека в Саратовской области 14 апреля 2016 г.<sup>6</sup> Был проведен сравнительный анализ структуры и содержания официальных сайтов и ежегодных докладов УПЧ в 8-ми регионах проекта. В качестве оснований для сравнения были обозначены следующие семь параметров, обусловленных задачами проекта: П 1 — параметр, характеризующий структуру сайта с позиции задачи проекта; П 2 — параметр, характеризующий частоту упоминаний об НКО на информационной ленте событий сайта (участие НКО, совместные мероприятия); П 3 — параметр, характеризующий упоминание о проблемах НКО на сайте УПЧ; П 4 — параметр, характеризующий наличие (1) или отсутствие (0) общественного (консультативного) экспертного совета; П 5 — параметр, характеризующий роль НКО в структуре Ежегодного доклада; П 6 — параметр, характеризующий количество упоминаний НКО в Докладе; П 7 — параметр, характеризующий внимание к НКО в Специальных докладах УПЧ.

На основе обобщения данных была составлена сводная рейтинговая таблица, характеризующая роль и влияние института УПЧ на эффективность развития взаимодействия с институтами гражданского общества, в котором Саратовская область заняла 2-ю рейтинговую позицию.

#### Итоговое сравнение регионов

Регион	П 1	П 2	П 3	П 4	П 5	П 6	П 7	Сумма
Республика Мари Эл	4	0	0	1	2	1	1	9
Республика Татарстан	3	3	0	1	0	1	1	9
Чувашская республика	2	1	0	1	1	1	0	6
Пермский край	3	4	2	0	2	2	2	15
Пензенская область	2	2	0	1	1	2	0	8
Самарская область	4	2	0	1	1	1	0	9
Саратовская область	4	2	1	1	0	2	2	12
Ульяновская область	3	2	0	1	0	1	1	8

Анализируя характер развития процессов в пространстве публичной политики региона и влияние института регионального УПЧ на процессы, происходящие в нем, можно отметить, что перспективным направлением по расширению влияния регионального УПЧ среди общественных организаций на уровне районов области может стать формирование на основе созданных в районах институтов общественных помощников Уполномоченного экспертных групп из представителей районных общественных организаций.

Реализация этих мер позволит значительно расширить возможности для развития регионального пространства публичной политики и закрепить демократические практики коммуникационного взаимодействия в нем, а также роста активности институтов гражданского общества и усиления влияния на процесс выработки социально значимых управленческих решений органами власти всех уровней.

<sup>1</sup> *Фомичев О.В.* Импорт институтов и оценка его эффективности. URL: <http://www.institutional.boom.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

<sup>2</sup> См.: *Сунгуров А.Ю.* Нововведения и среда: на пути к политическим инновациям. СПб., 2012.

<sup>3</sup> Александр Ландо рассказал общественникам, как задавать вопросы губернатору. URL <http://nversia.ru/news/view/id/76821> (дата обращения: 11.01.2016).

<sup>4</sup> См.: Саратовские вести. 1998. 12 нояб.; URL: <http://srd.ru/documents/zaks/50-ZSO-12101998.pdf> (дата обращения: 15.05.2016).

<sup>5</sup> Грани. URL <http://civildignity.ru/ru/submenu/5> (дата обращения: 12.04.2016).

<sup>6</sup> См.: *Сунгуров А.Ю.* Проект УПЧ-НКО в ПФО: экспертная поездка в Саратов и круглый стол по теме проекта состоялись 13–15 апреля. URL <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=lib&doc=4850> (дата обращения: 29.04.2016).

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

С.Н. Братановский, А.Ю. Закурдаева

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ (ОРГАНОВ) СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОКАЗАНИЕМ ПЕРВОЙ ПОМОЩИ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с исследованием административно-правового статуса органов системы управления оказанием первой помощи. Анализируются цели, задачи, функции указанных органов. Представлена возможная диверсификация управленческих функций по руководству объектами системы. Намечены перспективы дальнейшего изучения административно-правового статуса этих объектов.

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, управление, цели, задачи, функции, структура, полномочия, законодательство.

S.N. Bratanovsky, A.Yu. Zakurdayeva

## ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF SUBJECTS (BODIES) OF A CONTROL SYSTEM OF FIRST-AID TREATMENT

Administrative legal status of subjects (bodies) of an the scientific article the questions connected with research are considered is administrative — legal status of bodies of a control system of first-aid treatment. The purposes, tasks, functions of the specified bodies are analyzed. Possible diversification of administrative functions on the management of objects of system is presented. Perspective aspects of further studying of administrative legal status are planned.

**Keywords:** administrative legal status, management, purposes, tasks, functions, structure, powers, legislation.

Исследование административно-правового статуса субъекта (органа) системы управления оказанием первой помощи является важной предпосылкой познания организационной сущности этого субъекта и его роли в управленческой деятельности, определения направлений и средств его совершенствования<sup>1</sup>. В этой связи необходимо остановиться на общетеоретическом понятии «правовой статус», т.к. данное понятие по-прежнему является дискуссионным в отечественной правовой науке, в юридической литературе выделяют узкое и широкое его значение.

Для узкой трактовки характерна попытка разграничения понятий правового статуса и правового положения. При этом термин «правовое положение» рас-

© Братановский Сергей Николаевич, 2016

Доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

© Закурдаева Алина Юрьевна, 2016

Аспирант кафедры административного и информационного права Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

смачивается как более широкое понятие. Так, по мнению В.В. Бараненкова, правовой статус соотносится с правовым положением как частное и целое<sup>2</sup>. Р.А. Ромашов также разграничивает данные понятия и дает им следующие определения. Под правовым статусом он понимает совокупность прав и обязанностей, персонифицирующих лицо в качестве участника юридически значимых отношений, а правовое положение трактует как совокупность факторов, определяющих место лица в правотворческом и правореализационном процессах, при этом в качестве составных элементов автор выделяет правовой статус, а также связи и взаимодействия лица, характеризующие его расположение в механизме правового регулирования<sup>3</sup>.

Интересна в этом аспекте точка зрения С.С. Алексеева, который полагает, что статус — стабильное, основополагающее качество в правовом состоянии субъекта, и включает правосубъектность в единстве с другими общими правами и обязанностями. Конкретные же права и обязанности отражают, скорее, специфику реального правового положения лица, связанного с наличием тех или иных юридических фактов, нежели основы общего положения лица в данной правовой системе<sup>4</sup>.

Сторонники широкой трактовки считают термины «правовой статус» и «правовое положение» синонимами<sup>5</sup>. В обоснование данной точки зрения указывается на семантическую и этимологическую тождественность терминов «положение» и «статус», т.к. латинское слово «status» в переводе означает «положение», «состояние». В этой связи было справедливо замечено, что попытки разграничить понятия «правовое положение» и «правовой статус» представляются неосновательными как с семантической, так и с юридической точки зрения<sup>6</sup>. Так, по мнению Б.Б. Тишаева, статус и есть положение, и данные понятия должны использоваться как взаимозаменяемые<sup>7</sup>. Н.И. Матузов и А.В. Малько утверждают, что статус и положение представляют собой признанную конституцией и законодательством совокупность прав и обязанностей субъектов, а также полномочий органов и должностных лиц, с помощью которых они выполняют свои социальные роли<sup>8</sup>. При этом для широкой трактовки термина «правовой статус» характерно включение других элементов, помимо прав и обязанностей. Например, А.И. Лепешкин называет в качестве составляющего элемента правового статуса (положения) гарантии прав и обязанностей<sup>9</sup>, Л.Д. Воеводин — правоспособность и принципы<sup>10</sup>, Н.И. Матузов — общую (статутную) ответственность<sup>11</sup>. Характерно в данном аспекте высказывание С.А. Авакьяна, который понимает под статусом «оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия»<sup>12</sup>.

Соглашаясь с широкой трактовкой понятия «правовой статус», рассмотрим, какие элементы выделяются в структуре правового статуса применительно к административно-правовому аспекту. М.С. Братановская выделяет следующие элементы правового статуса управленческих органов: цели, функции, связи, полномочия, ответственность, организацию работы<sup>13</sup>. Д.Н. Бахрах фиксирует в структуре административно-правового статуса субъектов управления такие блоки элементов, как целевой (включающий юридически закрепленные цели, задачи, функции субъекта), структурно-организационный (содержащий нормативное

регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов и т.д.) и компетенционный блоки (состоящий из предметов ведения, прав и обязанностей)<sup>14</sup>. Из указанных элементов правового статуса Ю.Н. Стариков важнейшей составной частью правового статуса государственного органа, определяющей его роль и назначение в Российском государстве, считает компетенцию<sup>15</sup>. При этом при трактовке понятия «компетенция» в отечественной юридической литературе высказаны многочисленные точки зрения<sup>16</sup>. Так, Д.Н. Бахрах толкует компетенцию как властные полномочия (обязанности и права) и подведомственность (круг дел) органа власти<sup>17</sup>. Ю.А. Тихомиров понимает под компетенцией законно установленный объем публичных дел, выполняемых уполномоченным субъектом<sup>18</sup>. А.Б. Зеленцов считает, что компетенцию следует рассматривать как строго определенную нормативными актами совокупность полномочий (прав и обязанностей) публичного органа в отношении установленного для него предмета ведения<sup>19</sup>. М.Б. Лазарев полагает, что компетенция органов управления — это виды воздействий на объекты управления при осуществлении в определенной сфере конкретных управленческих функций (информация, прогнозирование, координация, контроль, планирование) и отмечает, что компетенция очерчивается указанием на функции, возложенные на орган применительно к той или иной сфере деятельности<sup>20</sup>. При этом, как указывает П.В. Анисимов, функции не только очерчивают компетенцию, но и отражаются в ней<sup>21</sup>.

На наш взгляд, компетенция органа исполнительной власти включает функции и конкретные полномочия (права и обязанности) в отношении определенных предметов ведения<sup>22</sup>.

Как представляется, вышеперечисленные точки зрения авторитетных ученых относительно правовой природы компетенции управленческого органа во многом объективны. Их анализ позволяет обобщить научные подходы к трактовке понятия «компетенция» и сделать вывод о том, что традиционно в российской юридической науке понятие «компетенция управленческого органа» включает в себя следующие элементы: цели и задачи деятельности органа; функции органа, обеспечивающие решение управленческих задач; совокупность правообязанностей, т.е. полномочий органа, обеспечивающих реализацию его функций; организационные формы и методы деятельности органа<sup>23</sup>.

Экстраполируя вышеприведенные теоретические интерпретации элементов правового статуса на наше исследование административно-правового статуса субъектов (органов) управления оказанием первой помощи, представляется необходимым сфокусировать внимание на компетенции как на важнейшем элементе административно-правового статуса. При этом, как справедливо отмечает А.Б. Зеленцов, разнотипность правового статуса субъектов административного права выражается, прежде всего, в закреплённой законом организационной и функциональной зависимости одних субъектов от других, обусловленной особой структурой их фактических взаимосвязей в сфере публичного управления<sup>24</sup>. Так, содержание статуса субъекта (органа) управления напрямую зависит от того, является ли данный субъект федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. На основании данного признака среди субъектов (органов) организационно-правового управления оказанием первой помощи в Российской Федерации можно выделить две большие группы. В первую группу входят органы государственной власти. Согласно Указу Президента РФ от 21 мая 2012 г.

№ 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>25</sup> в системе федеральных органов исполнительной власти насчитывается 20 федеральных министерств, 34 федеральные службы, а также 24 федеральных агентства. Кроме того, исходя из федеративного устройства, предусматривающего разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, в этой группе необходимо также рассмотреть функции в области организации первой помощи исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Ко второй группе субъектов управления относятся органы местного самоуправления, представляющие собой, как справедливо отмечает Н.М. Чепурнова, самостоятельный уровень публичной власти, обеспечивающий управляемость социальной системы местного уровня<sup>26</sup>.

Сгруппировав вышеназванным образом субъекты (органы) управления деятельностью по организации оказания первой помощи, начнем исследование их административно-правового статуса для вычленения элементов специализированной компетенции в области первой помощи. Нами было установлено, что в отличие от сугубо медицинских учреждений охраны здоровья граждан, которые управляются органами здравоохранения, организация оказания первой помощи включает деятельность широкого круга объектов управления, органам здравоохранения не подчиняющихся. Поэтому Минздрав России и иные органы управления здравоохранением не способны осуществить комплексное руководство деятельностью по организации оказания первой помощи. В этом аспекте справедливо суждение Н.М. Бевеликовой о том, что новые императивы социального государства побуждают все государственные органы действовать эффективно в направлении обеспечения социальных прав граждан и укрепления их гарантий<sup>27</sup>. Действительно, каждый орган исполнительной власти, исходя из специфики управленческого воздействия на определенную сферу (производственную, транспортную, социального обеспечения, здравоохранения и т.д.), обладает элементами специализированной компетенции в рассматриваемой нами области и отвечает за организацию оказания первой помощи в установленных законодательством границах.

На наш взгляд, рассматривать в настоящей статье все элементы компетенции в сфере первой помощи всех органов исполнительной власти, имеющих прямое или косвенное отношение к управлению деятельностью по оказанию первой помощи, нецелесообразно, поскольку это выходит за рамки нашего исследования. Как писал Б.М. Лазарев, «при определении компетенции органов управления нужно своевременно выявить объективную потребность в той или иной управленческой функции применительно к тем или иным объектам, находить наилучшие в конкретных условиях варианты распределения функций между различными органами»<sup>28</sup>. В этом контексте хочется согласиться с точкой зрения В.Г. Вишнякова, утверждающего, что вопрос о создании рациональных взаимоотношений органов управления должен решаться путем анализа функций управления, поскольку анализ этих функций позволяет выяснить их характер и определить, какой орган и какими методами их должен осуществлять<sup>29</sup>. В связи с этим из всех элементов компетенции мы остановимся на анализе функции органов исполнительной власти, которые непосредственно затрагивают управление деятельностью по оказанию первой помощи. Для того чтобы комплексно исследовать их специфику

ческие особенности и предложить авторскую классификацию, далее осветим теоретические подходы к интерпретации понятия «функция управления».

Г.В. Атаманчук понимает под функциями органов исполнительной власти их обязанности, круг деятельности и назначение<sup>30</sup>. А.А. Кондрашев трактует функции управления как вид деятельности, основанный на разделении и кооперации и характеризующийся определенной однородностью, сложностью и стабильностью воздействий на объект со стороны субъекта управления<sup>31</sup>. Ю.А. Тихомиров считает, что функции управления есть наиболее типичные, однородные и четко выраженные виды (направления) деятельности управляющего субъекта, отвечающие содержанию и служащие интересам достижения основных целей управляющего воздействия<sup>32</sup>. В управленческо-правовом аспекте интересна позиция В.Д. Граждана, утверждающего, что функции в своей совокупности представляют собой содержание управленческого процесса: выработка и принятие решения, организация, регулирование, корректирование, учет и контроль<sup>33</sup>. А.П. Коренев, рассуждая в управленческом аспекте о трактовке данного понятия, утверждает, что независимо от назначения и способа реализации функции являются совокупностью организационных механизмов, с помощью которых достигается полезный результат и воплощение в реальность целей и задач, во имя которых создан тот или иной орган исполнительной власти<sup>34</sup>. А.Б. Агапов также придерживается точки зрения, согласно которой функции представляют собой обособленные направления управленческой деятельности, позволяющие осуществлять управляющее воздействие путем совершения определенных действий и операций, необходимых для достижения поставленных целей при наиболее оптимальном использовании ресурсов<sup>35</sup>.

Наиболее распространенной в российской юридической литературе является классификация функций органов исполнительной власти на общие, специальные и вспомогательные<sup>36</sup>. Ю.Н. Стариков относит к общим функциям следующие: информационное обеспечение деятельности государственных органов; прогнозирование и моделирование развития системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления; планирование; организацию; распорядительство; руководство; координацию; контроль; регулирование; учет<sup>37</sup>. М.А. Лапина аналогично понимает общие функции управления и относит к ним следующие: сбор и обработку (анализ) социальной информации; прогнозирование; организацию; регулирование или распорядительство, координацию и взаимодействие, осуществляемые для достижения общих целей управления; контроль и учет<sup>38</sup>. Схожий подход у и Б.М. Лазарева, который подразделял функции на сбор, обработку, анализ информации, передачу информации другим органам, прогнозирование, организацию, регулирование, руководство, координацию, планирование, стимулирование, контроль, учет<sup>39</sup>. В.А. Юсупов относит к общим функциям органов государственной власти регулирование, прогнозирование, планирование, организацию, координацию, учет и контроль<sup>40</sup>. Среди специальных функций автор выделяет подбор кадров и их расстановку, составление бюджета, осуществление долгосрочных целей и преодоление кризисных ситуаций. Вспомогательные функции, по мнению А.М. Омарова, прямо не выражают регулятивного воздействия, а предназначены для обслуживания процесса регулирования в рамках специальных и общих функций<sup>41</sup>. Они проявляются в поощрении, материальном обеспечении, стимулировании и т.д.<sup>42</sup> Ю.А. Тихомиров предлагает классификацию вспомогательных



функций по критерию обеспечения потребностей: а) в поэтапной реализации поставленных целей — прогнозирование, стратегическое и текущее планирование; б) в необходимых ресурсах — финансирование, материально-техническое снабжение, стимулирование, трудовые ресурсы, кадровое обеспечение; в) в упорядоченности, согласованности в действиях — управление, координация, организация, контроль и др.; г) в постоянном совершенствовании самой системы управления — организация, диагностирование, проектирование, организационное развитие и т.п.<sup>43</sup>

Некоторые ученые разделяют функции органов государственной власти на правотворческие и правоприменительные<sup>44</sup>, постоянные и временные<sup>45</sup>, основные и дополнительные<sup>46</sup>, первоначальные и производные, организационно-распорядительные и административно-хозяйственные<sup>47</sup>, руководящие, регулирующие, расчетно-аналитические, организационные и контрольные<sup>48</sup> и т.д.

В.Д. Зорькин справедливо отмечает некоторую условность научных подходов к различным классификациям управленческих функций органов исполнительной власти и считает, что наиболее объективно они будут проявляться при рассмотрении всей действующей на сегодняшний день системы российских министерств и ведомств. Однако, если анализировать отдельный орган, то его функции вне зависимости от их практического значения будут являться узкопрофильными, направленными на достижение конкретных целей. Общие функции, присущие всей этой системе (нормотворчество, правоприменение, координация), в правовых актах, регламентирующих деятельность того или иного ведомства, трансформируются в специализированные, которые в конечном итоге обретают статутные начала и становятся основными для должностных лиц всех уровней<sup>49</sup>.

Применяя комплексный подход к анализу управления деятельностью по оказанию первой помощи, представляется необходимым в первую очередь проанализировать всю совокупность функций органов исполнительной власти, создающих систему управления деятельностью по оказанию первой помощи, а затем сгруппировать функции и подвергнуть их анализу с позиции достаточности и эффективности имеющихся функций органов управления и корреспондирующих им полномочий для административно-правового обеспечения деятельности по оказанию первой помощи.

Полагаем, организационно-правовой анализ всех законодательно установленных функций органов исполнительной власти и полномочий для их реализации должен осуществляться через призму общих функций, присущих всей системе управления деятельностью по оказанию первой помощи, т.к. деятельность по оказанию первой помощи является межведомственной. При этом представляется целесообразным опираться на утвержденную авторитетными учеными классификацию. В этом аспекте вызывает интерес подход Д.Н. Бахраха, который различает три группы общих функций: функции ориентирования системы, функции обеспечения системы и функции оперативного руководства. Указанные общие функции конкретизируются в функциях отдельных органов, должностей<sup>50</sup>. Очевидно, что указанные функции должны присутствовать в ходе управления оказанием первой помощи.

С учетом вышеизложенного попытаемся сгруппировать функции органов, осуществляющих организационно-правовое управление оказанием первой помощи, следующим образом:

1) функции ориентирования системы управления деятельностью по оказанию первой помощи (прогнозирования, планирования, нормативного регулирования, методического руководства);

2) функции обеспечения системы управления деятельностью по оказанию первой помощи (кадрового, материально-технического, финансового, организационно-структурного, информационного, правоприменительного);

3) функции оперативного руководства деятельностью по оказанию первой помощи (непосредственного регулирования деятельности, учета, контроля, оценки всей работы, отдельных работников, выполнения конкретных заданий, применения мер воздействия).

Представляется, что такой подход к анализу управленческих функций, основанный на классификации, разработанной Д.Н. Бахрахом, позволит наиболее полно проанализировать правовое установление функций управления оказанием первой помощи, т.к. приведенная классификация, на наш взгляд, закладывает необходимый комплекс функций, обусловленный целями управления в данной сфере и спецификой объектов государственного регулирования. На данном этапе динамического развития организационно-правового управления оказанием первой помощи крайне важным представляется выявление правового содержания имеющихся функций ориентирования системы управления деятельностью по оказанию первой помощи и их достаточности для установления основ эффективного управления оказанием первой помощи, включая функции прогнозирования и планирования, методического руководства и нормативного регулирования. Далее также необходимо раскрыть сущность функций обеспечения системы управления деятельностью по оказанию первой помощи и оперативного руководства деятельностью по оказанию первой помощи, проанализировать результаты их осуществления, а также выявить недостающие функции.

Таким образом, исследование административно-правового статуса субъектов (органов) управления деятельностью по организации оказания первой помощи было нами сфокусировано на вычленении элементов специализированной компетенции в области первой помощи. Был сформулирован вывод о необходимости анализа только тех функций органов исполнительной власти, которые непосредственно затрагивают управление деятельностью по оказанию первой помощи. Сгруппировав вышеназванные функции органов, осуществляющих организационно-правовое управление оказанием первой помощи, считаем, что проведенный нами анализ особенностей административно-правового статуса субъектов (органов) управления рассматриваемой системы может стать отправной точкой для дальнейших научных исследований по изучению правовой природы и специфики управленческих функций этих органов.

<sup>1</sup> См.: *Конджакулян К.М.* Бицефальная система исполнительной власти: Сравнительно-правовое исследование // Закон и право. 2014. № 4. С. 43.

<sup>2</sup> См.: *Бараненков В.В.* Системно-структурный анализ института юридического лица // Юрист. 2006. № 9. С. 3.

<sup>3</sup> См.: *Ромашов Р.А.* Некоторые проблемные аспекты понимания правосубъектности индивидуального и коллективного лица // Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика: материалы VIII Международной научно-теоретической конференции (Санкт-Петербург, 14–15 декабря 2007 г.): в 2 ч. Ч. 1. СПб., 2007. С. 3.

<sup>4</sup> См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 142–143.

<sup>5</sup> См.: *Братановский С.Н., Стрельников В.В.* Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Саратов, 2007. С. 23; *Витрук Н.В.* Основы теории правового статуса личности в социалистическом обществе. М., 1986. С. 20; *Солдатов С.А.* Ответственные организации в Российской Федерации. Политико-правовое и институциональное исследование.

М., 1994. С. 142; *Кудрявцева Г.А.* Право собственности общественных объединений по федеральному законодательству России // Государство и право. 1998. № 4. С. 34–41; Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 178.

<sup>6</sup> См.: *Братановский С.Н.* Особенности поступления на муниципальную службу в Российской Федерации // Гражданин и право. 2010. № 10. С. 76.

<sup>7</sup> См.: *Тишаев Б.Б.* К вопросу о понятии правового статуса индивида // История государства и права. 2008. № 16. С. 31.

<sup>8</sup> См.: Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 237.

<sup>9</sup> См.: *Лепешкин А.И.* Правовое положение советских граждан. М., 1966. С. 3–11.

<sup>10</sup> См.: *Воеводин Л.Д.* Содержание правового положения личности в науке советского государственного права // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 42–50.

<sup>11</sup> См.: *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 189–205.

<sup>12</sup> Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 121.

<sup>13</sup> См.: *Братановская М.С.* Общая характеристика административно-правового статуса образовательных учреждений // Вестник ЕААН. 2009. № 2(7).

<sup>14</sup> См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М., 2000. С. 177.

<sup>15</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Служебное право: учебник. М., 1996. С. 257.

<sup>16</sup> См.: Советское административное право / под ред. Ю.М. Козлова. М., 1973. С. 96; *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник. М., 1996. С. 28; *Ковачев Д.А.* Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. 1985. № 4. С. 45; *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник для вузов. М., 2008. С. 188.

<sup>17</sup> См.: *Бахрах Д.Н.* Указ. раб. С. 177–178.

<sup>18</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.

<sup>19</sup> См.: *Зеленцов А.Б.* Административно-правовой спор: вопросы теории. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009.

<sup>20</sup> См.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 40; *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 31–32.

<sup>21</sup> См.: *Анисимов П.В.* Права человека и правозащитное регулирование: Проблемы теории и практики. Волгоград, 2004. С. 194.

<sup>22</sup> См.: *Братановский С.Н.* Государственное управление: понятие и социальная сущность // Вестник ЕААН. 2011. № 6. С. 7–12.

<sup>23</sup> См.: *Братановский С.Н.* Понятие и виды правовых режимов в российском законодательстве и правовой науке // Гражданин и право. 2012. № 11. С. 17.

<sup>24</sup> См.: *Зеленцов А.Б.* Указ. раб.

<sup>25</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754.

<sup>26</sup> См.: *Чепурнова Н.М.* Муниципальное право Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М., 2007. С. 18.

<sup>27</sup> См.: *Бевеликова Н.М.* Компетенция Правительства Российской Федерации в сфере здравоохранения // Медицинское право. 2009. № 3. С. 7–12.

<sup>28</sup> *Лазарев Б.М.* Указ. раб. С. 16.

<sup>29</sup> См.: *Вишняков В.Г.* О принципе двойного подчинения органов советского государственного управления // Правоведение. 1965. № 2. С. 46–54.

<sup>30</sup> См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 60.

<sup>31</sup> См.: *Кондрашев А.А.* Позитивная ответственность органов государственной власти в конституционном законодательстве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 22–25.

<sup>32</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* О теории правового регулирования: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 5–13.

<sup>33</sup> См.: *Граждан В.Д.* Теория управления: учебное пособие. М., 2007. С. 22.

<sup>34</sup> См.: *Корнев А.П.* Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 89.

<sup>35</sup> См.: *Агапов А.Б.* Административное право: учебник. М., 2009. С. 456.

<sup>36</sup> См.: *Конин Н.М.* Административное право России. М., 2004. С. 100; *Братановский С.Н., Братановская М.С.* Государственно-общественная система образования в России // Право и образование. 2004. № 5. С. 16; *Агапов А.Б.* Административное право: учебник. М., 2006. С. 326; Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 71.

<sup>37</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 145.

<sup>38</sup> См.: *Лапина М.А.* Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2006. С. 50.

<sup>39</sup> См.: *Лазарев Б.М.* Указ. раб. 1972.

<sup>40</sup> См.: *Юсупов В.А.* Научная организация исполнительной власти. Волгоград, 2003. С. 40

<sup>41</sup> См.: *Омаров А.М.* Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики. М., 1980.

<sup>42</sup> См.: *Юсупов В.А.* Указ. раб.

<sup>43</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2008. С. 489.

<sup>44</sup> См., например: *Бельский К.С.* Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 274; *Конджакулян К.М.* Некоторые проблемы в системе государственного управления (Сравнительно-правовой анализ) // Закон и право. 2014. № 11. С. 26.

<sup>45</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 199.

<sup>46</sup> См.: Ноздрачев А.Ф. О развитии административного законодательства // Государство и право. 1996. № 7. С. 3–18; Братановский С.Н., Кочерга С.А., Братановская М.С. Административно-правовое регулирование создания образовательных учреждений в Российской Федерации // Право. 2014. Т. 2. Вып 3. С. 173.

<sup>47</sup> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. раб. С. 375.

<sup>48</sup> См.: Исполнительная власть в Российской Федерации / под ред. А.Ф. Ноздрачева и Ю.А. Тихомирова. М., 1996. С. 28.

<sup>49</sup> См.: Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 13–14

<sup>50</sup> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. раб. С. 178.

**Н.М. Конин, И.В. Шевченко, С.В. Полуни**

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы правового статуса войск национальной гвардии Российской Федерации, их полномочия, а также основные изменения в нормативных актах России по состоянию на октябрь 2016 г., регулирующих деятельность этих войск.

**Ключевые слова:** войска национальной гвардии, внутренние войска, статус, государственные органы, безопасность, полномочия.

**N.M. Konin, I.V. Shevchenko, S.V. Polunin**

## SOME QUESTIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE TROOPS OF THE NATIONAL GUARD OF THE RUSSIAN FEDERATION

In the article the questions of the legal status, powers and major changes Russian legislations, as of October 2016, regulating the activity of the National Guard troops of the Russian Federation.

**Keywords:** National Guard troops, internal troops, status, state agencies, security, full powers.

Государство в зависимости от интересов и целей, обусловленных его сущностью, осуществляет деятельность в различных сферах общественной жизни и его основной интерес состоит в сохранении территориальной целостности, суверенитета и обеспечении эффективности функционирования государственных институтов<sup>1</sup>.

Главной ценностью, определяемой национальными интересами России, является ее национальная безопасность, под которой понимается состояние защищен-

© Конин Николай Михайлович, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Шевченко Игорь Валентинович, 2016

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и административного права (Новосибирский военный институт внутренних войск имени генерала армии И.К. Яковлева МВД России); e-mail: shevchenko\_55\_75@mail.ru

© Полуни Сергей Викторович, 2016

Начальник кафедры конституционного и административного права (Новосибирский военный институт внутренних войск имени генерала армии И.К. Яковлева МВД России); e-mail: s-polunin@list.ru

ности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации<sup>2</sup>. Интересы нашего государства состоят в незыблемости основ конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности как абсолютно необходимых условий его существования. И для этого в России имеются, создаются и видоизменяются органы государственного принуждения, способные при возникновении различного рода особых ситуаций к решению важных на данный момент вопросов государственного управления, связанных с обеспечением административно-правовых режимов<sup>3</sup>.

Для решения указанных задач проведены управленческие преобразования, в результате которых появилось силовое ведомство, основное предназначение которого — обеспечение государственной и общественной безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина. Указанным органом исполнительной власти является Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — Росгвардия), руководство деятельностью которой осуществляет Президент РФ.

Росгвардия как федеральная служба в структуре силового блока России появилась 5 апреля 2016 г.<sup>4</sup> При этом рассматриваемый государственный орган трудно назвать впервые созданным. Ранее подобная структура уже существовала, но под юрисдикцией МВД России и выполняла практически аналогичные задачи, но в меньшем объеме. Таким силовым ведомством являлись внутренние войска Министерства внутренних дел РФ (далее — внутренние войска МВД России). В соответствии с п. 2 Указа Президента РФ «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» внутренние войска МВД России преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации (далее — войска национальной гвардии), которые под своим началом объединили следующие структуры:

органы управления и подразделения МВД России, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности;

вневедомственную охрану с Центром специального назначения вневедомственной охраны МВД России;

специальные отряды быстрого реагирования территориальных органов МВД России;

мобильные отряды особого назначения территориальных органов МВД России;

Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации и авиационные подразделения МВД России;

федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» МВД России.

В отличие от Министерства внутренних дел РФ, куда организационно входили внутренние войска, Федеральная служба войск национальной гвардии уже является государственной военной организацией аналогично Министерству обороны России<sup>5</sup>, предназначение которой — обеспечение государственной и общественной безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина. Войска МВД России были предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств.

Представляется необходимым указать на изменившиеся реалии, которые требуют активизации деятельности в вопросах обеспечения государственной и общественной безопасности. 5 апреля 2016 г. Президент РФ заявил: «Решение принято, мы создаем новый федеральный орган исполнительной власти на базе внутренних войск МВД России, создаем Национальную гвардию, которая будет заниматься борьбой с терроризмом, организованной преступностью, в тесном контакте с МВД России продолжит исполнять те функции, которые исполняли подразделения ОМОН, СОБРа и так далее»<sup>6</sup>. Данное заявление сделано им в связи с событиями в САР и ожидаемыми на территории России усилением проявлений экстремистской и террористической деятельности.

Исходя из разницы трактовок предназначений рассматриваемых войск, налицо расширение полномочий войск национальной гвардии, закрепленных в их задачах и полномочиях, и признание того, что войска национальной гвардии во взаимосвязи с Вооруженными Силами России призваны обеспечивать оборону и безопасность государства. Однако наряду с этим у войск национальной гвардии остались и правоохранительные функции.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»<sup>7</sup> их деятельность направлена на решение задач, ранее выполнявшихся внутренними войсками МВД России<sup>8</sup>, в числе которых:

участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;

охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством РФ;

участие в борьбе с терроризмом, в обеспечении режимов чрезвычайного положения, правового режима контртеррористической операции, в территориальной обороне Российской Федерации;

оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации и иные.

В настоящее время на войска национальной гвардии возложены новые, ранее не выполнявшиеся внутренними войсками задачи, в частности: участие в борьбе с экстремизмом<sup>9</sup>, в обеспечении режима военного положения, а также осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и охраны особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам.

Необходимо отметить, что задача по охране сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством РФ, не входила в число главных задач и не была указана в ст. 2 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», однако она определялась в качестве задачи, поставленной для решения соединениями и воинскими частями по охране важных государственных объектов и специальных грузов в ст. 19 рассматриваемого нормативного акта. В связи с этим вышеназванную задачу не следует воспринимать как новую для войск национальной гвардии.

Указанным Законом урегулированы основные вопросы деятельности войск национальной гвардии и их полномочия, включающие общие полномочия, полномочия по применению мер обеспечения деятельности войск национальной гвардии (задержание; вскрытие транспортного средства, вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (акватории) и оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов), полномочия по обеспечению режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции, а также полномочия, связанные с участием в контртеррористической операции.

В данном контексте обращает на себя внимание включенная в текст данного нормативно-правового акта мера принуждения обеспечительного характера, которая обозначена как «вскрытие транспортного средства», установленная ст. 11. В настоящее время в целях реализации данной нормы разработан Проект приказа Федеральной службы войск национальной гвардии РФ «Об утверждении Порядка информирования собственника транспортного средства о вскрытии транспортного средства, если такое вскрытие осуществлено в его отсутствие»<sup>10</sup>.

Еще одной особенностью Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» можно считать и то, что законодатель, определив исключительный перечень мер и ограничений, применяемых военнослужащими (сотрудниками) войск национальной гвардии в целях обеспечения режима чрезвычайного положения<sup>11</sup>, для определения мер и ограничений, применяемых в целях обеспечения режима военного положения, правового режима контртеррористической операции или участия в контртеррористической операции применил отсылочную форму на федеральное законодательство о военном положении<sup>12</sup> и о противодействии терроризму<sup>13</sup>.

Учитывая проведенный анализ некоторых положений Закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», мы можем утверждать, что с его принятием законодателем достаточно детально прописаны условия и порядок применения мер пресечения военнослужащими войск национальной гвардии, таких как физическая сила, специальные средства, огнестрельное оружие, боевая и специальная техника, по аналогии с порядком, установленным Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>14</sup>, в котором указаны особенности применения специальных средств в зависимости от сложившейся обстановки и возникшей ситуации. Однако некоторые положения анализируемых норм свидетельствуют о некоторой несбалансированности нового закона, что требует дополнительного детального анализа и дальнейшей доработки.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что на сегодняшний момент определены состав войск национальной гвардии, принципы ее деятельности и полномочия, регламентируются вопросы, связанные с руководством и управлением ими, комплектованием личным составом, обеспечением социальной защиты военнослужащих войск национальной гвардии, а также на нормативном уровне урегулированы вопросы финансового и материально-технического обеспечения войск национальной гвардии<sup>15</sup>.

В процессе уточнения находятся вопросы классификации расходов бюджетов, в частности на обеспечение деятельности войск национальной гвардии.

С целью обеспечения деятельности войск национальной гвардии по реализации задач и функций, определенных в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» внесены изменения в свыше 40

законодательных актов РФ, среди которых Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>16</sup>, Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>17</sup>, Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»<sup>18</sup>, Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»<sup>19</sup>, Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»<sup>20</sup> и др.

В стадии интенсивной разработки и принятия решений находятся многие вопросы новой федеральной службы. Так, 25 июля 2016 г. Приказом Федеральной службы войск национальной гвардии РФ утвержден Единый типовой устав органа управления соединения и воинской части войск национальной гвардии Российской Федерации<sup>21</sup>, 30 сентября Президентом РФ утверждено Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации<sup>22</sup>, с 1 октября 2016 г. Президентом РФ установлена предельная штатная численность центрального аппарата Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, составляющая более 2 тыс. чел. (без персонала по охране и обслуживанию зданий), в т.ч. военнослужащих — 1615 чел., сотрудников — 404 чел., федеральных государственных гражданских служащих — 81 чел.<sup>23</sup> В это время было подготовлено более 150 проектов правовых актов по регулированию вопросов деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, а 13 октября с.г. назначены командующие семи военных округов и руководители ряда главных управлений войск Национальной гвардии.

Проведение мероприятий по выстраиванию структуры войск национальной гвардии в системе федеральной службы, являющейся самостоятельным федеральным ведомством Российской Федерации, осуществляющим государственно-охранительные функции<sup>24</sup>, требует разработки и принятия соответствующих этой деятельности войск правовых норм.

В настоящее время выполняется планомерная работа всех структур государственной власти по введению в действенный режим деятельности нового силового элемента государственного управления, особенности и проблемы которого станут предметом пристального внимания в процессе дальнейших исследований.

<sup>1</sup> Полунин С.В. Военное законодательство в вопросах и ответах: учебное пособие. Новосибирск, 2013. С. 3.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (п. 6) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

<sup>3</sup> Асеев А.Г., Герман Е.С., Казаков М.Н. и др. Правоведение: учебник / под общ. ред. С.В. Полунина. Новосибирск, 2015. С. 319.

<sup>4</sup> См.: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2072.

<sup>5</sup> См.: Калинин С.И., Корякин В.М. Войска национальной гвардии как правопреемник внутренних войск МВД России» // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2016. № 5. С. 112.

<sup>6</sup> Путин создаст в России Нацгвардию. URL: [http:// fedpress.ru/news/polit\\_vlast/news\\_polit/1459866007](http://fedpress.ru/news/polit_vlast/news_polit/1459866007), 05.04.2016 (дата обращения: 12.10.2016).

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4159.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ст. 2) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 6, ст. 711 (утратил силу).

<sup>9</sup> См.: Шевченко И.В., Асеев А.Г. Проблемы правового антитеррористического регулирования в сфере обеспечения безопасности // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сборник статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2016. С. 177.

<sup>10</sup> URL: [garant.ru>products/ipo/prime/doc/56580169/](http://garant.ru/products/ipo/prime/doc/56580169/) (дата обращения: 13.10.2016).

<sup>11</sup> См. п. 1 ст. 15 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

<sup>12</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5, ст. 375.

<sup>13</sup> См. п. 2 ст. 15 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».



<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

<sup>15</sup> См.: *Асеев А.Г., Буряков В.Н., Шевченко И.В.* Национальная гвардия России: вчера, сегодня, завтра // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сборник статей по материалам ежегодной Международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2016. С. 24.

<sup>16</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2277.

<sup>17</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11, ст. 1146.

<sup>18</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17, ст. 888.

<sup>19</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23, ст. 2750.

<sup>20</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51, ст. 5681.

<sup>21</sup> См.: Приказ Росгвардии от 25 июля 2016 г. № 46 «Об утверждении Единого типового устава органа управления соединения и воинской части войск национальной гвардии Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». 2016. № 37.

<sup>22</sup> См.: Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» (вместе с «Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 41, ст. 5802.

<sup>23</sup> См.: Указ Президента РФ от 20 сентября 2016 г. № 482 «О штатной численности центрального аппарата Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 39, ст. 5622.

<sup>24</sup> См.: *Туганов Ю.Н.* Административно-юрисдикционная деятельность национальной гвардии: анализ нормативных актов // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2016. № 6. С. 118.

**М.Г. Вулах**

## ОРГАНИЗАЦИЯ СТРАХОВАНИЯ РИСКОВ ПОТЕРИ ТРУДОСПОСОБНОСТИ ЛИЦ, ЗАДЕЙСТВОВАННЫХ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ СПОРТЕ

В статье дается организационно-правовая характеристика страхования спортсменов-профессионалов от рисков получения травм, заболеваний, потери трудоспособности и возможности продолжить спортивную карьеру. Исследуются юридические аспекты, связанные с защитой прав и интересов лиц, для которых занятие спортом является основным видом деятельности. Предлагается авторское решение проблем, связанных с необходимостью совершенствования юридического статуса этой категории граждан.

**Ключевые слова:** физическая культура, спорт, управление, социальное и медицинское обеспечение, страхование, спорт высших достижений, профессиональный спортсмен.

**M.G. Vulakh**

## THE ORGANIZATION OF INSURANCE OF RISKS OF DISABILITY OF THE PERSONS INVOLVED IN PROFESSIONAL SPORTS

In the publication the organizational and legal characteristic of insurance of professional athletes from risks of receiving injuries, diseases, disability and opportunity to continue sports career is given. The legal aspects connected with protection of the rights and interests of persons for which sports are a primary activity are investigated. The author's solution of the problems connected with need of improvement of the legal status of this category of citizens and increase of level of their social protection of insurance is proposed.

**Keywords:** physical culture and sport, management, social and medical support, insurance elite sport, professional athlete.

С учетом повышенного риска заболеваемости, травматизма, возможности несчастных случаев и инвалидизации важное место в административно-правовом регулировании отношений в современном спорте занимает организация системы

© Вулах Михаил Григорьевич, 2016  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и уголовного права (Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина филиал Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации)

страхования спортсменов. Тренировочная и соревновательная деятельность спортсменов в большинстве видов спорта высших достижений постоянно связана с большими физическими нагрузками на все группы мышц. В специальной литературе справедливо отмечается, что тренировки профессиональных спортсменов и их выступления на общероссийских и международных соревнованиях всегда сопряжены с риском для жизни и здоровья. Одно неловкое движение может привести к серьезной травме, итогом которой — длительное расстройство здоровья, потеря надлежащей физической формы и в некоторых случаях завершение спортивной карьеры. Подавляющее большинство лиц, занимающихся спортивной деятельностью на профессиональной основе, достигают высокого спортивного мастерства и призовых результатов в относительно молодом возрасте. Профессиональный спорт является основной деятельностью для спортсменов и тренеров и несчастный случай может повлечь полную утрату их трудоспособности и, как следствие, оставить без материального обеспечения<sup>1</sup>.

В российском законодательстве с введением в Трудовой кодекс РФ гл. 54.1 в соответствии с положениями ст. 348.2 в трудовом договоре со спортсменом должны содержаться сведения об обеспечении работодателем страхования жизни и здоровья спортсмена, а также медицинского страхования в целях получения спортсменом дополнительных медицинских и иных услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования с указанием условий этих видов страхования<sup>2</sup>.

Законодательное признание спортсменов представителями конкретной профессии автоматически означает распространение на них законодательных норм, регламентирующих выплаты страховых сумм в результате потери трудоспособности, различных заболеваний и травм. В соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (в ред. от 8 декабря 2010 г. № 348-ФЗ)<sup>3</sup> при наступлении страхового случая обеспечение по страхованию осуществляется: 1) в виде оплаты дополнительных расходов, связанных с медицинской, социальной и профессиональной реабилитацией застрахованного при наличии прямых последствий страхового случая.

Практика наглядно свидетельствует о том, что получившему травму спортсмену-профессионалу весьма трудно оформить и получить больничный лист. Проблема здесь заключается в том, что спортивные федерации и клубы, с юридической точки зрения, не являются прямыми работодателями. Призовые и стимулирующие выплаты, гонорары спортсмены получают из различных источников, которые порой не имеют никакого отношения к спорту. Отечественные нормативно-правовые акты не обязывают застраховывать лиц, постоянно занимающихся спортом, свою жизнь. Кроме того, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию»<sup>4</sup> устанавливает, что для получения пособия гражданин должен оформить необходимый пакет документов и предоставить его в территориальный орган фонда социального страхования РФ. В этот пакет в обязательном порядке включены сведения о трудовой деятельности гражданина: трудовой стаж и размер ежемесячной заработной платы. С учетом особенностей деятельности спортсмена это не всегда возможно. Указанные обстоятельства существенно затрудняют процедуру получения страхового возмещения спортсменами. Следует

также учитывать специфику занятия профессиональным спортом, а точнее то обстоятельство, что во многих случаях спортсмены получают ущерб здоровью за пределами нашей страны в период проведения турниров и состязаний в иностранных государствах. В законодательстве отсутствует ответ на вопрос: где и каким образом гражданину России возможно взять листок нетрудоспособности в США, Испании или Германии? Специализированный орган управления в этой сфере (Росспорт) решает проблемы с транспортировкой и лечением травмированных спортсменов за счет собственных ресурсов, которых порой недостаточно для полной реабилитации.

На наш взгляд, в данном случае возможно заимствование опыта создания организационной модели страхования, используемой в ряде зарубежных государств, в частности Казахстане, Италии, Словении<sup>5</sup>.

Второй вид — это добровольное медицинское страхование, применяющееся при выезде российских спортсменов и команд для участия в международных соревнованиях. Олимпийский комитет России и Росспорт выступают в качестве страхователей для указанных лиц. Победившие конкурс на заключение соответствующих контрактов компании выступают страховщиками. Однако, как показывает практика, в работе организаций добровольного страхования спортсменов-профессионалов также имеются недостатки. Но есть два правила для данного вида страхования: 1) лицо застраховано только на период нахождения за границей; 2) лицо должно быть профессиональным спортсменом.

Организационно-правовой формой страхования спортсменов от несчастных случаев является коллективное страхование. При этом страхователем выступает спортивный клуб или федерация соответствующего вида спорта. В сборных командах Российской Федерации страхователем выступает ФГУ «Центр спортивной подготовки сборных команд России».

Учитывая недостаточно эффективную организацию страхования указанными органами исполнительной власти и общественных спортивных объединений, комиссия Совета Федерации по физической культуре, спорту и развитию Олимпийского движения выдвинула проект федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья спортсменов — кандидатов в спортивные сборные Российской Федерации»<sup>6</sup>, на наш взгляд, предусматривавший более рациональную управленческую модель, по которой страхователем должен был выступить уполномоченный Правительством РФ специализированный федеральный орган исполнительной власти. К сожалению, данный неоднократно обсуждавшийся законопроект Правительством РФ был отклонен.

Изучив основные социально-правовые гарантии прав спортсменов, можно указать следующие недостатки, которые, на наш взгляд, не позволяют в полной мере реализовать указанные права:

отсутствие концепции регулирования вопросов социальной защиты граждан Российской Федерации, занимающихся спортом;

несовершенство и пробелы федерального законодательства в части регулирования социальной защиты спортсменов, в т.ч. завершивших спортивную карьеру;

отсутствие в Федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 1433-Р<sup>7</sup>, вопросов, определяющих и регулирующих меры социальной поддержки лиц, занимающихся физической культурой и спортом;

отсутствие системы специального законодательства о страховании членов сборных команд Российской Федерации, минимальных стандартов страхования граждан, занимающихся спортом<sup>8</sup>.

С учетом результатов обсуждения данных проблем 23 июня 2011 г. в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, а также на Международном спортивном форуме «Россия — спортивная держава» 9 сентября 2011 г., научных исследований, посвященных указанной проблеме<sup>9</sup>, мнений спортивных функционеров<sup>10</sup> представляется целесообразным предпринять следующие законотворческие и организационно-управленческие меры.

1. Рассмотреть предложения о внесении дополнений в федеральное страховое законодательство, предусматривающее обязательное государственное личное страхование.

2. Обсудить предложения о включении в Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)<sup>11</sup> специальных норм о социальной защите спортсменов, в частности, касающихся гарантий на специальное медицинское обеспечение спортсменов, покидающих большой спорт. Внести в указанный Закон дополнения, предоставляющие право чемпионам и призерам Олимпийских, Паралимпийских, Сурдлимпийских игр и других официальных международных соревнований, а также другим спортсменам, состоявшим не менее 4-х лет непрерывно в спортивных сборных командах Российской Федерации, на пожизненную бесплатную медицинскую помощь в объеме и порядке, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере здравоохранения.

3. Подготовить законопроект о внесении дополнений в ст. 4 Федерального закона от 4 марта 2002 г. «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» (в ред. от 23 мая 2016 г.)<sup>12</sup> в части включения дополнительных категорий спортсменов в перечень лиц, имеющих право на дополнительное материальное обеспечение по данному Федеральному закону.

4. Рассмотреть вопрос о подготовке концепции, а затем федеральной целевой программы или главы в Стратегию развития физической культуры и спорта до 2020 года под названием «Социальная защита граждан Российской Федерации, занимающихся спортом»<sup>13</sup>.

Указанные усилия, определяющие комплекс мер социальной поддержки спортсменов как в период спортивной карьеры, так и покидающих большой спорт, направленные на создание дополнительного комплекса стимулов, создание дополнительной мотивации для спортсменов к достижению максимальных результатов на российской и международной спортивной арене, будут в значительной мере способствовать более качественным выступлениям, увеличению количества побед и рекордов российских спортсменов и в целом удержанию завоеванных позиций в мировом спорте, сохранению статуса России как великой спортивной державы.

Изменение, дополнение и корректировка в нормативных актах соответствующих положений с учетом указанных предложений послужит необходимой правовой базой для совершенствования юридических гарантий, обеспечиваю-

щих реализацию прав и обязанностей граждан в сфере управления физической культурой и спортом.

<sup>1</sup> См.: *Алексеев С.В.* Спортивное право России: учебник. М., 2012. С. 867.

<sup>2</sup> См.: *Шевченко О.А.* Актуальные вопросы охраны труда спортсменов и тренеров в Российской Федерации // Пятая международная научно-практическая конференция «Спортивное право: перспективы развития». М., 2011. С. 188.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3803; 2010. № 50, Ст. 6606.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 18.

<sup>5</sup> См.: *Полянский С.Е.* Страхование спортсменов // Материалы II Международной научно-практической конференции «Спортивное право: перспективы развития». М., 2009. С. 106.

<sup>6</sup> См.: *Алексеев С.В.* Указ. раб. С. 674.

<sup>7</sup> Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>8</sup> См.: *Алексеев С.В.* Указ. раб. С. 388–389.

<sup>9</sup> См.: *Алексеев С.В.* Указ. раб.; *Братановский С.Н.* Административно-правовое регулирование организации спортивных соревнований // Научный потенциал развития социальной сферы: сборник научных трудов. Пенза, 2011; *Мейтин А.А.* Необходим футбольный закон // Футбол, хоккей. 2005; *Сараев В.В.* Вопросы борьбы со спортивным хулиганством // Спорт: экономика, право, управление. 2011. № 1. С. 13.

<sup>10</sup> См.: *Изаак С.И., Аристова Л.В.* К вопросу о совершенствовании законодательной базы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 1; *Шахрай С.М.* Идея замечательная, но нуждается в доработке // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 1 и др.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6242; 2016. № 27, ч. I, ст. 4217.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 10, ст. 964; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.05.2016).

<sup>13</sup> См.: *Алексеев С.В.* Указ. раб. С. 390–393.

**И.Н. Дехтярь**

## ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

В статье исследуется вопрос о понятии и сущности административного процесса. Анализируются его «широкая» и «узкая» трактовки, позиции различных ученых по вопросу о понятии административного процесса.

**Ключевые слова:** административный процесс, юридический процесс, понятие, управленческая концепция, юрисдикционная концепция.

**I.N. Dekhtyar**

## THE CONCEPT AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PROCESS

The article is devoted to researching the question of the concept and essence of the administrative process. This paper attempts to analyze “broad” and “narrow” interpretation of the administrative process and gives critical assessment of the positions of various scientists in question about the concept of the administrative process.

**Keywords:** the administrative process, the legal process, the concept, the concept of management, jurisdictional concept.

Рассмотрение вопроса о понятии административного процесса необходимо начать с выявления соотношения административного процесса с более общим понятием «юридический процесс». Большинство ученых, изучавших категорию

юридического процесса, в качестве особых признаков, отличающих его от иных видов социальных процессов, указывают следующие:

- 1) представляет собой деятельность, направленную на реализацию субъектами публичной власти своих полномочий;
- 2) его цель состоит в достижении определенного юридического результата;
- 3) свойство процесса — наличие последовательности стадий, урегулированных нормами права<sup>1</sup>.

Деятельность субъектов публичной власти направлена не только на решение позитивных задач, но и на применение в определенных законом случаях мер принуждения. Указанные обстоятельства служат причиной неоднозначности подхода к понятию «административный процесс». В настоящее время вопрос о его понятии и сущности является весьма дискуссионным. В результате спора сложились следующие концепции: административный процесс в широком смысле — т.н. «управленческая концепция»: административный процесс в узком смысле — юрисдикционная концепция.

Среди представителей широкого подхода отсутствует единство взглядов. Некоторые исследователи понимают под административным процессом порядок деятельности, урегулированный нормами права. Так, по определению А.Е. Лунова, административный процесс является порядком правоприменительной деятельности, осуществляемой органами управления государства<sup>2</sup>. Аналогичной точки зрения придерживается В.Д. Сорокин. По его мнению, административный процесс определяется как порядок разрешения индивидуальных дел в сфере публичного управления исполнительно-распорядительными органами и другими субъектами<sup>3</sup>.

Другая группа авторов под административным процессом предлагает понимать саму управленческую деятельность. Например, В.М. Манохин определяет административный процесс как деятельность государственных органов, направленную на разрешение индивидуальных дел в сфере государственного управления, а также порядок реализации административных норм<sup>4</sup>. Д.Н. Бахрах считает, что административным процессом является деятельность по рассмотрению споров и применению мер принуждения, а также деятельность, направленная на реализацию регулятивных норм<sup>5</sup>. С точки зрения И.В. Пановой, административным процессом охватывается часть управленческой деятельности, подлежащей урегулированию нормами права. Ученый предлагает сложную структуру административного процесса, выделяя как отдельные виды административного процесса административно-нормотворческий, административно-правонадательный и административно-юрисдикционный процессы<sup>6</sup>. В рамках приведенной концепции представляют интерес идеи П.И. Кононова, который определяет административный процесс в качестве внешней правоприменительной деятельности органов и учреждений исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления, а также других уполномоченных государством административных органов. Данная деятельность направлена на разрешение индивидуальных юридических дел, которые возникают на основе различных материальных норм права в пределах их компетенции и, будучи урегулированной нормами процессуального права, осуществляется в особых несудебных формах (процедурах)<sup>7</sup>. Несмотря на развернутость указанного определения, не проведено разграничение процедурных и процессуальных норм. В силу этого происходит отождествление административного процесса и администра-

тивных процедур. Однако административные процедуры отличаются особыми признаками, заключающимися в отсутствии процессуальной формы и стадий, в силу чего не могут быть включены в содержание административного процесса.

Попытка объединить обе концепции административного процесса предпринята Г.И. Петровым. Согласно его определению административный процесс в широком смысле является процессом исполнительной и распорядительной деятельности органов публичного управления. Административный процесс в узком смысле представляет собой процесс деятельности органов государственного управления, направленной на рассмотрение индивидуальных административных дел, которые отнесены законом к их компетенции<sup>8</sup>. Подобный подход к административному процессу является последовательным, поскольку в нем отражено разнообразие сфер деятельности публичной власти. Вместе с тем первое определение представляется слишком широким, поскольку фактически в нем отождествляются административный процесс и государственное управление, в то время как административный процесс является лишь одной из частей многообразной исполнительно-распорядительной деятельности государственного управления. Государственное управление — более широкое понятие, чем административный процесс, включающий в себя лишь ту часть исполнительной и распорядительной деятельности органов публичного управления, которая осуществляется в правовых формах.

Представляется, что понимание административного процесса как деятельности субъектов публичной власти наиболее справедливо и соответствует определению юридического процесса, приведенному выше.

Особой точки зрения придерживается С.С. Студеникин, который определил административный процесс через понятие совокупности процессуальных правил, на основе которых осуществляется исполнительно-распорядительная деятельность публичной власти<sup>9</sup>. Однако следует отметить некоторую терминологическую неточность данного определения. Совокупность правил, направленных на урегулирование порядка деятельности органов государственного управления, представляет собой административно-процессуальное право, в то время как административный процесс — это деятельность, урегулированная указанными процессуальными правилами.

В свою очередь, сторонники узкого подхода к административному процессу включают в его определение рассмотрение отдельных категорий административных дел. Юрисдикционная концепция рассматривает административный процесс в качестве порядка разрешения споров, применения мер административного принуждения и ответственности<sup>10</sup>.

Понятие административного процесса в узком смысле глубокую разработку получило в работах Н.Г. Салищевой. Ученый определяет административный процесс как деятельность, направленную на разрешение совокупности споров между сторонами, которые не находятся между собой в отношениях служебного подчинения, а также на применение административно-принудительных мер<sup>11</sup>. В данном случае административный процесс рассматривается лишь в границах административной юрисдикции, сугубо в сфере неслужебных отношений. Однако вряд ли можно согласиться с указанным понятием административного процесса. Ю.М. Козлов при анализе юрисдикционной концепции Н.Г. Салищевой приходит к выводу, что споры, возникающие между сторонами, находящихся друг с другом в отношениях служебного подчинения, разрешаются на иной

основе, чем административный процесс. Однако указанный вывод противоречит действительности, т.к. эти споры могут быть одинаковыми по своему характеру и содержанию (например, по жалобе государственного служащего и жалобе гражданина). В обоих случаях административно-правовые отношения регламентированы едиными административно-процессуальными нормами<sup>12</sup>. Кроме того, Н.Г. Салищева сужает административный процесс до рассмотрения некоторых категорий дел об административных правонарушениях и административных спорах. Однако указанные сферы представляют собой лишь часть публичного управления, которое охватывает разнообразные формы организационной работы.

В рамках юрисдикционной концепции административного процесса существует также мнение о том, что административный процесс представляет собой исключительно судебную деятельность. Так, А.Ф. Клейнман подчеркивает, что административный процесс существует лишь в судебных органах, когда они рассматривают административно-правовые дела<sup>13</sup>. Высказанная позиция несколько непоследовательна, поскольку некоторые категории административно-правовых дел могут быть рассмотрены не только судебными органами, но и органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

Отождествляет административный процесс с административной юстицией и Ю.Н. Стариков, определяя административный процесс как систему судебных и квазисудебных органов, рассматривающих административные дела, возбуждаемые по искам граждан, считающих, что действиями и решениями органов управления и государственных служащих нарушены их права и свободы<sup>14</sup>. Данное определение административного процесса не учитывает то обстоятельство, что административный процесс представляет собой одну из форм деятельности публичной власти и оставляет без внимания порядок рассмотрения органами публичной власти иных дел.

Представляется справедливой позиция С.Н. Махиной, согласно которой «административно-процессуальная деятельность не является в чистом виде ни позитивным процессом, ни юрисдикционным — в этом заключается ее специфика. Каждой из групп отношений, которые составляют предмет административного права, соответствует особый вид процесса»<sup>15</sup>. Однако ученый предлагает широкую фрагментацию процессуальной деятельности. По мнению С.Н. Махиной, существует три вида административно-процессуальной деятельности: управленческий, административно-юрисдикционный процесс и собственно административный процесс, который понимается как форма судопроизводства по административным делам. Первые два процесса предназначены обслуживать основные группы отношений, которые урегулированы материальным административным правом, а именно управленческие и юрисдикционные. Административный процесс служит средством судебной защиты нарушенного публичного права в сфере управленческих и юрисдикционных отношений<sup>16</sup>. Однако если под административным процессом понимать лишь судебную деятельность, то административно-юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти окажется вынесенной за рамки административного процесса.

Нельзя согласиться и с определением А.В. Самойленко, который предлагает конструировать административный процесс по принципам давно устоявшихся систем — уголовного и гражданского процессов и включает в административный процесс порядок применения принудительных мер и административных взысканий<sup>17</sup>. Следует учитывать, что административный процесс обладает



особой спецификой, в частности, возможностью применения мер принуждения без решения суда. Так, в отличие от указанных процессов, административный процесс наряду с судебным порядком рассмотрения отдельных видов административных дел регулирует внесудебный порядок рассмотрения индивидуальных дел, осуществляемый органами и должностными лицами органов исполнительной власти.

Анализируя позиции сторонников узкого подхода к административному процессу, необходимо согласиться со словами В.М. Горшенева о том, что административный процесс не может быть сведен только к выполнению юрисдикционных задач. Обратное означало бы, что лишь юрисдикционной деятельности необходима правовая регламентация и строгая процессуальная форма, в то время как деятельность органов публичной власти, направленная на разрешение индивидуально-конкретных дел, не требует высокой организации<sup>18</sup>. Напротив, управленческая концепция соответствует необходимости урегулирования разнообразных форм деятельности органов государственного управления. Думается, что сущность административного процесса наиболее полно отражена в данной концепции. Административный процесс представляет собой урегулированную административно-правовыми нормами деятельность органов (должностных лиц) исполнительной и судебной (по отдельным категориям дел) власти. Являясь видом юридического процесса, административный процесс включает в себя как позитивное управление, осуществляемое органами публичной власти, направленное на обеспечение реализации законных прав и интересов граждан и юридических лиц, так и процессуальную деятельность по применению различных мер административного принуждения, т.е. юрисдикционную деятельность<sup>19</sup>. Такое понимание административного процесса выражает структуру многоаспектной и динамичной управленческой деятельности, ее многоуровневый характер, учитывает особенности правовой реальности.

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. М., 2000. № 9. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Лунев А.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43.

<sup>3</sup> См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С.128–129.

<sup>4</sup> См.: Манохин В.М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. С. 44–45.

<sup>5</sup> См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 267.

<sup>6</sup> См.: Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1998. С. 14–15.

<sup>7</sup> См.: Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С. 32.

<sup>8</sup> См.: Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. М., 1962. № 5. С. 30.

<sup>9</sup> См.: Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопросы о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 44.

<sup>10</sup> См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 194.

<sup>11</sup> См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.

<sup>12</sup> См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 87–88.

<sup>13</sup> См.: Клейнман А.Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. М., 1946. № 9. С. 12.

<sup>14</sup> См.: Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 39.

<sup>15</sup> Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 20.

<sup>16</sup> См.: Там же. С. 20–21.

<sup>17</sup> См.: Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1971. С. 7.

<sup>18</sup> См.: Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству // Проблемы правоведения. Новосибирск, 1967. С. 21–22.

<sup>19</sup> См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. С. 195–196.

# ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

**Е.М. Тужилова-Орданская, Е.Б. Балякина**

## К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ СЕТЕЙ СВЯЗИ

В статье рассмотрены линейно-кабельные сооружения связи, являющиеся неотъемлемой частью сети связи. Анализируются особенности регистрации линейно-кабельных сооружений связи как объектов недвижимости, а также государственной регистрации изменений данных объектов недвижимости.

**Ключевые слова:** линейно-кабельные сооружения связи, недвижимое имущество, государственная регистрация прав на недвижимость.

**E.M. Tuzhilova-Ordanskaya, E.B. Balyakina**

## ON THE ISSUE OF STATE REGISTRATION OF TELECOMMUNICATION NETWORKS

The study considered linear- cable communication structures , which are an integral part of communication . The features of the registration line-cable communication structures like houses , as well as state registration of real estate data changes.

**Keywords:** linear cable communications facilities, real estate, state registration of real property rights.

Сети связи являются одной из наиболее значимых частей инженерной инфраструктуры. Оказание различного рода услуг связи не представляется возможным без строительства сооружений и линий связи, которые в совокупности составляют не просто новый инженерный объект, но и объект недвижимости. Статьей 8 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (в ред. от 7 июня 2016 г.)<sup>1</sup> установлена обязательная регистрация сетей связи и ее отдельных элементов — сооружений связи, неразрывно связанных с землей. Процедура регистрации сетей связи была введена в Российской Федерации с 1999 г. Такая норма была установлена Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 15 ноября 1993 г. № 1156 «Об утверждении Положения о службе государственного надзора за связью в Российской Федерации» (утратило силу с 1 апреля 2001 г.)<sup>2</sup>. Функции по регистрации сетей связи были возложены

© Тужилова-Орданская Елена Марковна, 2016

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Башкортостан, заведующая кафедрой гражданского права (Институт права Башкирского государственного университета); e-mail: ordanskayelena@list.ru

© Балякина Елена Борисовна, 2016

Старший преподаватель кафедры гражданского права (Институт права Башкирского государственного университета); e-mail: elena\_f@ufanet.ru

на Госсвязьнадзор. Данное Постановление утратило силу с 1 апреля 2001 г. с принятием Постановления Правительства РФ от 25 декабря 2000 г. № 1002 «О Государственной радиочастотной службе при Министерстве Российской Федерации по связи и информатизации»<sup>3</sup>.

Эксплуатация сетей связи, причинение отдельным элементам сетей связи вреда третьими лицами, а также некоторые этапы процедуры регистрации сетей связи и ее элементов порождают немало вопросов и противоречий на практике<sup>4</sup>. Так, п. 3 ст. 7 Федерального закона «О связи» на операторов связи возложена обязанность обеспечивать защиту средств связи и сооружений связи от несанкционированного доступа к ним при эксплуатации сетей связи и сооружений связи. Отметим, что работоспособность сетей связи на уровне законодательства защищается. Запрет на причинение вреда сооружениям связи установлен Постановлением Правительства РФ от 9 июня 1995 г. № 578 «Об утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации»<sup>5</sup>, п. 49 которого предусмотрено воздержание от проведения всякого рода действий, которые могут нарушить нормальную работу линий связи и линий радиодиффузии, в частности, производить снос и реконструкцию зданий и мостов, осуществлять переустройство коллекторов, туннелей метрополитена и железных дорог, где проложены кабели связи, установлены столбы воздушных линий связи и линий радиодиффузии, размещены технические сооружения радиопередающих станций, кабельные ящики и распределители коробки, без предварительного выноса заказчиками линий и сооружений связи, линий и сооружений радиодиффузии по согласованию с предприятиями, в ведении которых находятся эти линии и сооружения; огораживать трассы линий связи, препятствовать свободному доступу к ним технического персонала; самовольное подключение к абонентской телефонной линии и линии радиодиффузии в целях пользования услугами связи; совершение иных действий, которые могут причинить повреждения сооружениям связи и радиодиффузии.

Изменениями в Федеральный закон «О связи» предусмотрено, что до регистрации сетей связи в Федеральной службе по надзору в сфере связи (далее — Россвязьнадзор) производится их экспертиза специализированными организациями. В заявке на получение лицензии включается технический проект — схема построения сети, с обозначением всех ее конструктивных элементов. Данный порядок имеет недостатки: небольшие изменения, равно как замена оборудования связи на иное, более совершенное, по сравнению с первоначальным, временный перенос линий связи по причине, не зависящей от оператора связи, незамедлительно приводит к изменению уже зарегистрированного объекта недвижимости — сооружений связи. Кроме того, не продуман тот факт, что сети имеют свойство развиваться, и включение новых элементов потребует внесения изменений в заявку, представляемую для получения лицензии. Если такие действия операторами связи совершены не будут, они могут нести ответственность вплоть до лишения лицензии ввиду несоответствия действующей схемы сети связи заявленной.

Статьей 8 Федерального закона «О связи» установлено, что сооружения связи, которые прочно связаны с землей и перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в т.ч. линейно-кабельные сооружения связи, относятся к недвижимому имуществу, государственная регистрация права собственности и других вещных прав на которое осуществляется в соответствии

с гражданским законодательством. В этой связи возникает вопрос о возможности регистрации сети связи в качестве объекта незавершенного строительства в том случае, если оператор связи, являющийся владельцем данной сети связи, предполагает дальнейшее ее развитие. Однако следует предположить, что деятельность операторов связи сопряжена с усовершенствованием оказываемых услуг, что влечет за собой замену оборудования, применяемой технологии и т.д. и соответственно изменение схемы сети связи. Таким образом, практически каждая сеть связи может считаться объектом незавершенного строительства.

Указанная статья выделяет две группы линейно-кабельных сооружений: признаваемые в качестве движимого имущества и признаваемые в качестве недвижимого имущества. Федеральный закон «О связи» (п. 27) определяет сооружения связи как объекты инженерной инфраструктуры (в т.ч. и линейно-кабельные сооружения связи), созданные или приспособленные для размещения средств связи, кабелей связи.

Проводя анализ нормативного закрепления понятия «линейные объекты», Р.А. Зайнуллин отмечает отсутствие единого понятийного аппарата и признаков отнесения тех или иных объектов инфраструктуры к линейным объектам<sup>6</sup>. Верховный Суд РФ в своем решении определил линейно-кабельные сооружения как специфический объект недвижимости<sup>7</sup>.

Положением об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 11 февраля 2015 г. № 68 «Об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи», определяется порядок регистрации прав на указанные объекты<sup>8</sup>. Пункт 3 названного Положения характеризует линейно-кабельные сооружения с двух сторон: 1) как совокупность разнородных недвижимых вещей, технологически образующих единое целое, соединенных являющимися движимым имуществом физическими цепями (кабелями), имеющими одновременно признаки, такие как наличие функциональной и технологической взаимосвязанности и предназначение их для использования по общему целевому назначению для размещения кабеля связи, а также наличие протяженности (длины); 2) как объект недвижимости, созданный или приспособленный для размещения кабеля связи, не образующий единое целое с другими сооружениями связи.

Особый интерес представляют линейно-кабельные сооружения связи первой группы.

Положением об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи определен порядок государственной регистрации при изменении линейно-кабельного сооружения связи. Так, при разделении линейно-кабельного сооружения связи на два и более самостоятельных сооружения, выделении из него самостоятельно сооруженного государственной регистрации подлежат права на каждый вновь создаваемый объект недвижимости и прекращение права на предыдущий объект (объекты). Однако этим Положением не определен порядок внесения изменений сведений об объекте в случае изменения одного из элементов, входящих в состав данного объекта, например, замена оборудования, что, как правило, происходит при усовершенствовании сети связи. Кроме того, Положение, как и Федеральный закон «О связи», не содержит требований к срокам, в течение которых владелец

линейно-кабельного сооружения связи обязан внести изменения в государственный реестр прав на недвижимое имущество.

Безусловно, регистрация прав на линейно-кабельные сооружения связи является одним из способов охраны прав операторов связи, создающих собственные сегменты сети связи.

Исходя из структуры свидетельства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, необходимо указать сведения о месте нахождения объекта недвижимости, включая линейно-кабельные сооружения связи, имеющие длину. В данной ситуации определение адреса местонахождения линейного объекта представляется затруднительным. Более того, Положением предусмотрена вероятность размещения линейно-кабельного сооружения связи на территории различных регистрационных округов, однако этим положением не предусмотрен порядок регистрации прав на такой объект недвижимости.

При регистрации сетей связи Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» содержит требования о предоставлении документов, подтверждающих права за земельные участки, на которых размещены линейно-кабельные сооружения связи, что может вызвать нарушение прав владельцев земельных участков, поскольку в силу ст. 271 ГК РФ собственник сооружения или иной недвижимости, находящейся на земельном участке, принадлежащем другому лицу, имеет право пользования предоставленным таким лицом под эту недвижимость земельным участком, а также имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться этой недвижимостью по своему усмотрению, поскольку это не противоречит условиям пользования данным участком, установленным законом или договором. В этой связи отдельными авторами высказывается мнение, согласно которому отсутствие правоустанавливающих документов на земельные участки, где размещены линейно-кабельные сооружения связи, не является основанием для отказа в государственной регистрации прав на указанные объекты недвижимости. Авторы настоящей статьи данную позицию не разделяют, во-первых, по причине наличия в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок ней» требования о предоставлении правоустанавливающего документа; во-вторых, в целях защиты прав собственников земельных участков от посягательств недобросовестных владельцев линейно-кабельных объектов связи, защищенных запретом на вмешательство в действующие линии связи.

Размещение на земельном участке линейно-кабельного сооружения связи накладывает определенные ограничения при осуществлении прав собственником данного участка. Так, в соответствии с Правилами охраны линий и сооружений связи РФ, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 9 июня 1995 г. № 578, переустройство и перенос сооружений связи и радиификации, связанные с новым строительством, расширением или реконструкцией (модернизацией) населенных пунктов и отдельных зданий, переустройством дорог и мостов, освоением новых земель, переустройством земель мелиорации, производятся заказчиком (застройщиком) в соответствии с государственными стандартами и техническими условиями, устанавливаемыми владельцами сетей и средств связи».

Пункт 48 названных Правил предусматривает, что в пределах охранных зон без письменного согласия и присутствия представителей предприятий, эксплуатирующих линии связи и линии радиификации, юридическим и физическим лицам запрещается: осуществлять всякого рода строительные, монтажные и

взрывные работы, планировку грунта землеройными механизмами (за исключением зон песчаных барханов) и земляные работы (за исключением вспашки на глубину не более 0,3 м); производить геолого-съёмочные, поисковые, геодезические и другие изыскательные работы, связанные с бурением скважин, шурфованием, взятием проб грунта, осуществлением взрывных работ; производить защиту подземных коммуникаций от коррозии без учета проходящих подземных кабельных линий связи.

В соответствии с п. 4 ст. 6 Федерального закона «О связи» при переносе или переустройстве линий связи и сооружений связи вследствие строительства, расширения территорий поселений, капитального ремонта, реконструкции зданий, строений, сооружений, дорог и мостов, освоения новых земель, переустройства систем мелиорации, разработки месторождений полезных ископаемых и иных нужд оператору связи возмещаются расходы, связанные с такими переносом или переустройством. Возмещение может осуществляться по соглашению сторон в денежной форме либо посредством переноса или переустройства линий связи и сооружений связи заказчиком строительства за свой счет в соответствии с техническими условиями, выдаваемыми организацией связи, и стандартами.

Как правило, на практике отдельными лицами перечисленные выше нормы не соблюдаются, что вызывает ряд судебных споров. Так, Арбитражным судом г. Москвы отказано в удовлетворении исковых требований в связи с отсутствием у истца доказательств повреждения линейно-кабельных сооружений связи, вызванных переносом сооружения из-за проведения ремонтных работ на автомагистрали<sup>9</sup>.

Размещение сооружений связи на земельных участках либо других объектах недвижимости, принадлежащих иным лицам, зачастую приводит к возникновению спорных ситуаций. Отсутствие пролонгации договора аренды, по которому был предоставлен объект недвижимости для размещения на нем сооружения связи, арендодатель, пользуясь своим правом на защиту от посягательств третьих лиц, демонтирует сооружения и оборудование связи, нанося тем самым ущерб оператору связи. С одной стороны, собственник объекта недвижимости, предоставивший принадлежащее ему имущество для размещения сооружений связи, наделен правом на самозащиту в силу ст. 12 ГК РФ; с другой стороны, нормы Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации» защищают права владельцев сооружений связи от посягательств иных лиц.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что регистрация сетей связи, безусловно, является одним из способов охраны прав. Однако предусмотренные ст. 12 ГК РФ способы защиты нарушенных прав владельцев сетей связи не всегда оказываются действенными. Зачастую лица, чьи права были нарушены, не имеют возможности в процессуальном порядке доказать факт причинения вреда объекту недвижимости либо установить лицо, причинившее вред конкретному объекту недвижимости.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2003. 10 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 28, ст. 4558.

<sup>2</sup> См.: Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47, ст. 4533; 1994. № 10, ст. 838.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1, ч. II, ст. 132; Российская газета. 2005. 17 мая.

<sup>4</sup> См.: Постановление кассационной инстанции Федерального арбитражного суда Центрального округа от 25 мая 2005 г. по проверке законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов, вступивших в законную силу по делу № А23-5800/05Г-19-207. URL: <http://www.fasco.debryansk.ru/practice/solutions/kaluga/docs/2006-05/19.05.doc> (дата обращения: 11.10.2016).

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 25, ст. 2396.

<sup>6</sup>См.: *Зайнуллин Р.А.* Понятие и виды линейных объектов в современном российском законодательстве // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 4. С. 160.

<sup>7</sup>См.: Решение Верховного Суда РФ по делу № АКПИ12-1114 от 29 октября 2012 г. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/documents/3788/> (дата обращения: 11.10.2016).

<sup>8</sup>См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 8, ст. 650.

<sup>9</sup>См.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 17 марта 2016 г. по делу № А40-172139/15-116-1288. URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 11.10.2016).

**Е.В. Лунева, З.Ф. Сафин**

## СИСТЕМА ДОГОВОРОВ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ<sup>1</sup>

В статье рассмотрены различные договоры по использованию водных ресурсов как специфические гражданско-правовые средства. Выявлены их общие и отличительные правовые характеристики. Проведена классификация договоров по использованию водных ресурсов в зависимости от функционального назначения гражданско-правовой сделки: договоры по прямому использованию водного объекта (договоры водопользования); договоры по опосредованному использованию водного объекта (договоры в сфере водоснабжения и водоотведения: договоры горячего и холодного водоснабжения, договоры водоотведения, единый договор холодного водоснабжения и водоотведения); договоры по привлечению инвестиций в водное хозяйство (соглашения о государственно-, муниципально-частном партнерстве, включая концессионные соглашения).

**Ключевые слова:** договор водопользования; договор водоснабжения; договор водоотведения; водные ресурсы; концессионное соглашение; соглашение о государственно-, муниципально-частном партнерстве; гражданское право; водное право; межотраслевые связи.

**E. V. Luneva, Z. F. Safin**

## SYSTEM OF CONTRACTS FOR THE USE OF WATER RESOURCES

The article deals with the various treaties on the use of water resources as specific civil remedies. Revealed their common and distinctive legal characteristics. Displayed the interaction of civil and water law in the framework of the treaty system. Conducted the classification of contracts for the use of water resources, depending on the functional purpose of civil-law transactions: contracts for the direct use of the water object (water provision); mediated agreements on the use of the water object (contracts in the field of water supply and sanitation: contracts of hot and cold water supply, sanitation contracts, a single contract of cold water supply and sanitation); agreements on attraction of investments in the water sector (Agreement on Public, municipal-private partnership, including concession agreements).

**Keywords:** water management agreement, supply contract, wastewater contract, water resources, concession agreements, agreement on public, municipal-private partnership, civil law, water law, interbranch links.

Сохранение и рациональное использование водных ресурсов положено в основу правового регулирования водных отношений. Существенное воздействие на обеспечение рационального использования и охраны водных ресурсов оказывает

© Лунева Елена Викторовна, 2016

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса (Казанский (Приволжский) федеральный университет); e-mail: vilisa\_vilisa@mail.ru

© Сафин Завдат Файзрахманович

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического, трудового права и гражданского процесса (Казанский (Приволжский) федеральный университет); e-mail: zsafin@rambler.ru

качество договорных конструкций, применяемых в данной области. Договоры по использованию водных ресурсов направлены на удовлетворение частных потребностей. В то же время в таких сделках содержится значительное количество «публично-правовых» условий, способствующих бережному отношению к водным ресурсам и минимизации негативного воздействия на водные объекты и окружающую среду. Возникает противоборство частных и публичных интересов, когда в целях рационального использования водных ресурсов договорные правовые средства значительно осложняются публичным элементом.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.)<sup>2</sup> обращено внимание на глобальные экологические проблемы, связанные с загрязнением поверхностных и подземных вод, которые затрагивают интересы Российской Федерации и ее граждан. Хорошо организованная система договоров, опосредующих отношения по использованию водных ресурсов, способна обеспечить экологически ориентированную экономику, в т.ч. и в водном хозяйстве.

В зависимости от функционального назначения сделки, предлагаем в системе договоров по использованию водных ресурсов в Российской Федерации выделять три основных элемента: 1) договоры водопользования; 2) договоры в сфере водоснабжения и водоотведения; 3) соглашения о государственно-, муниципально-частном партнерстве, включая концессионные соглашения. Указанные договоры отличаются правовыми характеристиками и целевой направленностью. Договоры водопользования сопряжены с прямым использованием всего водного объекта или его части. Договоры в сфере водоснабжения и водоотведения (договоры горячего и холодного водоснабжения, договоры водоотведения, единый договор холодного водоснабжения и водоотведения) непосредственно не связаны с использованием водного объекта, однако качество систем водоснабжения и в особенности водоотведения оказывают ощутимое воздействие на охрану и защиту водных объектов от загрязнения. Соглашения о государственно-, муниципально-частном партнерстве, включая концессионные соглашения в области водного хозяйства, имеют области пересечения с двумя названными группами договоров по использованию водных ресурсов, в то же время их основная задача состоит в привлечении частных средств в капиталоемкие объекты водного хозяйства.

Во всех договорах по использованию водных ресурсов явно прослеживается межотраслевое взаимодействие и межотраслевое взаимовлияние гражданского, природоресурсного и природоохранного права. Дело в том, что применение лишь норм гражданского законодательства к упорядочению водных отношений не способно справиться с решением природоохранных задач, поскольку это не свойственно гражданскому праву<sup>3</sup>. Только тесные межотраслевые связи гражданского и водного законодательства на исследуемом сегменте правового регулирования способны обеспечить наиболее эффективное воздействие на участников общественных отношений.

*Договоры по прямому использованию водного объекта (договоры водопользования).* Цель договора водопользования — предоставление в пользование водного объекта или его части за плату (ч. 1 ст. 12 Водного кодекса РФ). Анализируемая сделка опосредует отношения, связанные с пользованием водными объектами или их частями, в виде забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов; использования акватории водных объектов (включая рекреа-



ционное использование); использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для производства электрической энергии.

Цивилистическая сущность договора водопользования раскрыта в ч. 2 ст. 12 Водного кодекса РФ. Там закрепляется возможность субсидиарного применения к договору водопользования правовых норм об аренде, содержащихся в Гражданском кодексе РФ (далее — ГК РФ). Однако пределы использования указанного гражданско-правового института к договору водопользования существенно ограничены. На исследуемом сегменте правового регулирования положения ГК РФ об аренде не должны противоречить Водному кодексу РФ и правовой природе договора водопользования. Стало быть, договор водопользования — это не просто договор аренды водных объектов, его понятие значительно шире, ибо конструкция договора водопользования сориентирована в первую очередь на защиту окружающей среды<sup>4</sup>.

В юридической литературе высказывается мнение о том, что договор водопользования носит смешанный характер, поскольку содержит как признаки договора аренды, так и признаки договора купли-продажи, выражающиеся в непосредственном заборе воды как природного ресурса на возмездной основе<sup>5</sup>. Однако обозначенная научная позиция применима только для договора водопользования, предметом которого выступает пользование водного объекта в виде забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов. Договорам водопользования, заключаемым для использования акватории водных объектов, а также водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов с целью производства электрической энергии, свойственны элементы только договора аренды.

Договор водопользования заключается на основании результатов открытых аукционов. Д.О. Сиваков подчеркивает функциональную направленность аукционов в заявленной сфере на обеспечение состязательности между претендентами на использование водных ресурсов<sup>6</sup>. В случаях нарушения процедуры проведения торгов договор водопользования признается недействительным (ч. 2 ст. 449 ГК РФ). Например, проведенный аукцион на право заключения договора водопользования в целях использования участка акватории Куйбышевского водохранилища в районе полуострова «Локомотив» Вахитовского района г. Казани был признан недействительным в результате неправомерного отказа организатором торгов в доступе к участию в аукционе физического лица. Обозначенный факт послужил основанием для признания недействительным договора, заключенного с победителем таких торгов — ПАО «ОргСинтез»<sup>7</sup>.

Договор водопользования подлежит государственной регистрации в государственном водном реестре. Указанным обстоятельством определяется момент заключения специфической гражданско-правовой сделки. Дополнительные соглашения об изменении условий договора водопользования, подписываемые с целью изменения размера платы и перерасчета размера платы за пользование водным объектом<sup>8</sup>, заключаются в той же форме, что и основной договор<sup>9</sup>, и требуют аналогичной государственной регистрации.

Законодатель установил требование о том, что договор водопользования должен содержать следующие условия (ст. 13 Водного кодекса РФ):

1) *предмет договора, включающий сведения о водном объекте (его части), описание местоположения береговой линии (границы водного объекта)*. В случаях, если в договор водопользования не включены однозначные сведения о месте положения водного объекта, он квалифицируется как не заключенный.

Например, по делу о признании за ОАО «Череповецкий порт» права пользования акваторией, расположенной в границах Шекснинского руслового участка Рыбинского водохранилища, суды признали, что договор водопользования не может считаться заключенным, поскольку не содержит определенных данных о месте положения водного объекта<sup>10</sup>;

2) *цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в т.ч. объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов)*. Указание в договоре водопользования на объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов позволяет контролировать пределы использования водного объекта. За превышение согласованного сторонами договора водопользования объема забора воды ч. 3 ст. 18 Водного кодекса РФ в качестве имущественной санкции устанавливается обязанность водопользователя уплатить штраф за такое превышение в размере пятикратной платы за пользование водным объектом. Приведенная императивная норма дублируется в договорах водопользования<sup>11</sup>;

3) *срок действия договора водопользования*. Законодатель закрепил предельный срок договора водопользования в 20 лет. В случаях его превышения будет применяться предельный срок;

4) *размер платы за пользование водным объектом или его частью, условия и сроки внесения данной платы*. Ставки платы дифференцируются в зависимости от речного бассейна, призваны стимулировать рациональное использование и охрану водных объектов. С целью защиты добросовестного участника договорного правоотношения по использованию водных ресурсов Ф.П. Румянцев предлагает закрепить в водном законодательстве возможность применять к договору водопользования нормы п. 3. ст. 424 ГК РФ<sup>12</sup>. Использование размеров платы по аналогичным сложившимся в данной местности договорам водопользования представляется разумным, поскольку позволяет обеспечить стабильность и определенность гражданского оборота, а также ликвидировать злоупотребления со стороны исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

5) *порядок прекращения пользования водным объектом или его частью*. Договор водопользования по решению суда подлежит принудительному расторжению при нецелевом использовании водного объекта; при использовании с нарушением законодательства РФ; при неиспользовании его в срок, установленный договором; а также прекращается в принудительном порядке в случаях возникновения необходимости использования водного объекта для государственных или муниципальных нужд. Показательным в данном случае является дело № А32-45645/2014 о расторжении договора водопользования, взыскании основного долга и неустойки. Исковые требования были удовлетворены, поскольку судом установлены обстоятельства неоднократного и существенного нарушения водопользователем принятых на себя по договору обязательств в части внесения платы<sup>13</sup>;

6) *ответственность сторон договора водопользования за нарушение его условий*. В результате несвоевременного внесения платы за пользование водным объектом с водопользователя взыскивается пеня в размере 1/150 действующей на день уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка РФ, но не более чем 2/10% за каждый день просрочки, а за превышение объемов изъятия — штраф, о котором говорилось выше. Несмотря на то, что и размер пени, и размер штрафа определены нормативно в ст. 18 Водного кодекса РФ, они все равно

должны быть прописаны в договоре водопользования. В противном случае такой договор будет квалифицироваться как не заключенный.

Примерная форма договора водопользования утверждена Постановлением Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования» (с изм. от 28 сентября 2015 г.)<sup>14</sup>. В его содержание включены все проанализированные выше существенные условия. В то же время стороны договора водопользования наделены правом по своему усмотрению закреплять в нем, помимо существенных, и иные условия. Несмотря на упомянутую диспозитивность, следует констатировать, что договору водопользования, во-первых, свойственно сравнительно большое количество существенных условий; во-вторых, он осложнен публично-правовым элементом в виде обязательных условий, дублирующих императивные нормы водного законодательства (размер пеней, штрафов, основания досрочного расторжения договора и т.д.).

*Договоры по опосредованному использованию водного объекта (договоры в сфере водоснабжения и водоотведения: договоры горячего и холодного водоснабжения, договоры водоотведения, единый договор холодного водоснабжения и водоотведения).* Данные договоры заключаются в целях обеспечения абонента питьевой или технической водой, договор водоотведения — для приема и очистка сточных вод в централизованную систему водоотведения, их транспортировку и сброс в водный объект. Единый договор холодного водоснабжения и водоотведения сочетает в себе ранее названные цели.

Гражданско-правовая сущность договора водоснабжения определена в ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2015 г.) «О водоснабжении и водоотведении»<sup>15</sup> (далее — ФЗ «О водоснабжении»), где закреплена возможность применения к рассматриваемой сделке норм ГК РФ о договоре энергоснабжения с соответствующими оговорками. Следовательно, договор водоснабжения по «таксономической» классификации гражданско-правовых договоров примыкает к купле-продаже. Договор водоотведения относится к договорам о возмездном оказании услуг (ч. 2 ст. 14 ФЗ «О водоснабжении»). Соответственно единый договор холодного водоснабжения и водоотведения включает элементы как купли-продажи, так и возмездного оказания услуг.

Договоры в области водоотведения и водоснабжения являются публичными договорами и для них утверждена типовая форма<sup>16</sup>. Типовые договоры в рассматриваемой сфере обязательны для сторон при исполнении публичного договора. Сторонам не разрешено включать в договор дополнительные условия, не предусмотренные типовой формой. Если условия договора водоснабжения, договора водоотведения или единого договора холодного водоснабжения и водоотведения не соответствуют типовому договору, то они признаются ничтожными. Аналогичной правовой позиции придерживается и судебная практика<sup>17</sup>.

Процедура заключения договора горячего и холодного водоснабжения, договора водоотведения, единого договора холодного водоснабжения и водоотведения подробно регламентируется Правилами холодного водоснабжения и водоотведения<sup>18</sup>. По сравнению с договором водопользования, договорам в сфере водоснабжения и водоотведения свойствен еще более жесткий императивный характер. В юридической литературе обращается внимание на то, что участников оборота вообще принуждают заключать договоры по прямому указанию закона<sup>19</sup>.

Внутренний перечень существенных условий договора водоснабжения и договора водоотведения представлен в ч. 5 ст. 13 и в ч. 4 ст. 14 ФЗ «О водоснабже-

нии» соответственно. Единый договор холодного водоснабжения и водоотведения должен содержать существенные условия, предусмотренные законом для договоров холодного водоснабжения и водоотведения. Столь детальное определение на законодательном уровне существенных условий договоров в сфере водоснабжения и водоотведения позволяет говорить о том, что взаимоотношения сторон по таким сделкам исчерпывающим образом урегулированы законодателем. Сопоставляя существенные условия договора водоснабжения, определенные законодателем, с его содержанием, В.В. Ширококов делает аналогичный вывод относительно регламентации договорных отношений по водоснабжению<sup>20</sup>. На усмотрение сторон остается очень малое — только конкретизировать права и обязанности по договору водоснабжения.

Несмотря на тщательную правовую регламентацию рассматриваемых отношений, на практике все же возникают правовые конфликты при заключении договоров в сфере водоснабжения и водоотведения. К примеру, заключая договор, ООО «Аптека № 3» и МУП «Водоканал города Рязани» не смогли разрешить разногласия относительно условий на отпуск питьевой воды и прием сточных вод в части, касающейся границы балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности сторон по водопроводным и канализационным сетям и находящимся на них сооружениям<sup>21</sup>.

*Соглашения о государственно-, муниципально-частном партнерстве, включая концессионные соглашения.* Указанные договорные формы направлены на создание условий для строительства и своевременной реконструкции гидротехнических сооружений, морских и речных портов, систем водоснабжения и водоотведения, а также других объектов водного хозяйства. В юридической науке обращено внимание на то, что именно концессионные соглашения позволяют частному инвестору реконструировать старые и изношенные гидротехнические сооружения<sup>22</sup>. Таким образом, основная задача анализируемых сделок состоит в привлечении инвестиций в соответствующий сектор экономики, в обеспечении рационального использования имущества, находящегося в публичной собственности, и в повышении качества предоставления товаров, работ и услуг, связанных с использованием водных ресурсов.

Согласно ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 29 декабря 2015 г.)<sup>23</sup> объектами соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве являются в т.ч. гидротехнические сооружения, стационарные и плавучие платформы, искусственные острова, морские порты, речные порты, специализированные порты, объекты их инфраструктур, искусственные земельные участки, портовые гидротехнические сооружения. Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона РФ от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (с изм. от 30 декабря 2015 г.)<sup>24</sup> объекты концессионных соглашений, помимо перечисленных, представлены объектами по производству, передаче и распределению тепловой энергии, централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем. Более широкий перечень объектов по концессионному соглашению обусловлен тем, что конструкция этого вида сотрудничества государства и частного бизнеса не предполагает возникновения права частной собственности. Таким образом, законодатель закрепил достаточно большое количество разнообразного имущества,

используемого в водном хозяйстве, по поводу которого может быть заключено соглашение о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве, а также концессионное соглашение.

Анализируя правовые средства привлечения инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство, Я.А. Ключникова приходит к выводу о существенной эффективности концессионных соглашений применительно к теплоснабжению, централизованным системам горячего и холодного водоснабжения, водоотведения<sup>25</sup>. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство, включая концессии, позволяют реализовывать инвестиционные проекты, которые невозможно было бы осуществить без значительных материальных вложений.

Соглашение о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве, концессионное соглашение являются гражданско-правовыми договорами. Их следует относить к договорам, которые содержат элементы других договоров. К отношениям сторон, возникшим из соглашения о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве или из концессионного соглашения, будут применяться в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых они содержат.

Правительством РФ утверждены примерные концессионные соглашения в отношении гидротехнических сооружений<sup>26</sup>; систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в т.ч. объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод<sup>27</sup>, морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур<sup>28</sup>, объектов по производству, передаче и распределению тепловой энергии<sup>29</sup>. При этом по соглашению сторон в рассматриваемые сделки могут включаться и иные, не противоречащие законодательству РФ условия, не урегулированные примерными концессионными соглашениями.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что система по использованию водных ресурсов состоит из трех структурных подразделений:

- 1) договоры по прямому использованию водного объекта (договоры водопользования);
- 2) договоры по опосредованному использованию водного объекта (договоры в сфере водоснабжения и водоотведения: договоры горячего и холодного водоснабжения, договоры водоотведения, единый договор холодного водоснабжения и водоотведения);
- 3) договоры по привлечению инвестиций в водное хозяйство (соглашения о государственно-, муниципально-частном партнерстве, включая концессионные соглашения).

С целью защиты и охраны водных объектов договоры по использованию водных ресурсов существенно осложнены публичным элементом. Специфические сделки характеризуются большим количеством существенных условий, включая условия, дублирующие императивные нормы водного и природоохранного законодательства. Для таких договоров разработаны и утверждены примерные (договор водопользования, концессионные соглашения) и типовые формы (договор горячего и холодного водоснабжения, договор водоотведения, единый договор холодного водоснабжения и водоотведения) договорных конструкций по использованию водных ресурсов.

<sup>1</sup> В настоящей статье термин «водные ресурсы» применяется в широком смысле. В него включаются не только поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах, но и вода в системах водоотведения и водоснабжения.

- <sup>2</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>3</sup> См.: *Сиваков Д.О.* Водный кодекс и договоры водопользования // Журнал российского права. 2006. № 2 (110). С. 43.
- <sup>4</sup> См.: *Кайгородов В.А.* Договор водопользования: проблемы теории и правоприменительной практики // Вестник магистратуры. 2016. № 1–4 (52). С. 61.
- <sup>5</sup> См.: *Румянцев Ф.П.* О природе договора водопользования // Наука сегодня: вызовы и решения: материалы Международной научно-практической конференции. Вологда, 2016. С. 141.
- <sup>6</sup> См.: *Сиваков Д.О.* Водное право: динамика, проблемы, перспективы. М., 2016. С. 304.
- <sup>7</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 4 февраля 2016 г. № Ф06-5259/2015 по делу № А65-23206/2014. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>8</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования» (с изм. от 28 сентября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 11, ч. 1, ст. 1033; 2015. № 40, ст. 5562.
- <sup>9</sup> См.: Письмо Росводресурсов от 31 декабря 2009 г. № СН-02-25/5789 «О заключении дополнительных соглашений к договорам водопользования». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>10</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 2 ноября 2015 г. № 307-ЭС15-13177 по делу № А13-8161/2013. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>11</sup> Например, такой штраф прописан в договоре водопользования водного объекта на реке Чусовая, заключенном между Министерством природных ресурсов Свердловской области и Екатеринбургским муниципальным унитарным предприятием водопроводно-канализационного хозяйства «Водоканал» (см.: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 июля 2013 г. № 17АП-6901/2013-АК. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).
- <sup>12</sup> См.: *Румянцев Ф.П.* Указ. раб. С. 142.
- <sup>13</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 8 февраля 2016 г. № Ф08-8896/2015 по делу № А32-45645/2014. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 11, ч. 1, ст. 1033; 2015. № 48, ст. 5562.
- <sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7358; 2016. № 1, ч. 1, ст. 24.
- <sup>16</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 645 «Об утверждении типовых договоров в области холодного водоснабжения и водоотведения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 32, ст. 4307.
- <sup>17</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 14 апреля 2016 г. по делу № 305-ЭС15-17734, А41-80743/2014. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с изм. от 14 октября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 32, ст. 4306; 2015. № 42, ст. 5808.
- <sup>19</sup> См.: *Шеметова Н.Ю.* Водоснабжение и водоотведение в Российской Федерации: проблемы правового регулирования и применения платежей на общие домовые нужды // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 4. С. 15–26.
- <sup>20</sup> См.: *Широбоков В.В.* К вопросу о правовом регулировании договора водоснабжения // Современное право. 2013. № 9. С. 65–68.
- <sup>21</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2015 г. № 310-ЭС15-10224 по делу № А54-2350/2014. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>22</sup> См.: *Сиваков Д.О.* Водный кодекс 2006 года: новеллы и задачи применения // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 102.
- <sup>23</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4350; 2016. № 1, ч. 1, ст. 11.
- <sup>24</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. II, ст. 3126; 2016. № 1, ч. 1, ст. 80.
- <sup>25</sup> См.: *Ключникова Я.А.* Правовое регулирование привлечения инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство с помощью концессионных соглашений // Семейное и жилищное право. 2016. № 1. С. 41–44.
- <sup>26</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 747 «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении гидротехнических сооружений» (с изм. от 20 января 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5351; 2015. № 4, ст. 667.
- <sup>27</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 748 «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, объектов, на которых осуществляется обращение с отходами производства и потребления, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социального обслуживания населения» (с изм. от 20 января 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5352; 2015. № 4, ст. 667.
- <sup>28</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 745 «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов» (с изм. от 20 января 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 50, ст. 5349; 2015. № 4, ст. 667.
- <sup>29</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 673 «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии» (с изм. от 20 января 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 47, ст. 4904; 2015. № 4, ст. 667.

**Д.В. Мазаев**

## **ОХРАНА ИЗОБРАЖЕНИЯ ГРАЖДАНИНА В СЕТИ ИНТЕРНЕТ**

Статья посвящена некоторым вопросам охраны изображения гражданина в сети Интернет. В частности, очерчен круг споров и проблем, которые возникают в сети Интернет относительно изображения гражданина и возможности его обнаружения и использования другими лицами. Приведены примеры споров на основе обобщения судебной практики. Предложены рекомендации по улучшению охраны изображения гражданина в сети Интернет.

**Ключевые слова:** гражданин, изображение, внешний облик, согласие, Интернет, веб-сайт, социальная сеть, судебное решение, Верховный Суд РФ.

**D.V. Mazaev**

## **CITIZEN IMAGE PROTECTION ON THE INTERNET**

The article is devoted to some issues of a citizen's image protection on the Internet. In particular, it sets the scope of disputes and problems that occur on the Internet regarding the image of a citizen and the possibility of its disclosure and use by others. Examples of disputes based on generalization of judicial practice are given. Recommendations to improve the protection of citizen's image on the Internet are offered.

**Keywords:** citizen, image, appearance, consent, the Internet, website, social network, judicial decision, The Supreme Court of the Russian Federation.

Изображения граждан России и других физических лиц в сети Интернет можно встретить на персональных страницах в социальных сетях; на веб-сайтах средств массовой информации; на веб-сайтах, посвященных графике, дизайну, фотографии; на официальных веб-сайтах органов публичной власти; на веб-сайтах организаций различных форм собственности; на частных веб-сайтах физических лиц и в других случаях.

Вместе с популярностью изображений граждан в сети Интернет возникают споры, характерные и для реальной коммуникации между гражданами и другими субъектами права. В частности, речь идет о регулярном использовании изображений граждан и других физических лиц в сети Интернет без их согласия. Часто можно встретить аккаунты пользователей социальных сетей, где физические лица вместо своей фотографии размещают изображения другого человека, чаще всего публичного лица, как правило, с целью скрыть свою личность и уйти от ответственности за различные противоправные деяния, которые данное лицо совершило или намерено совершить. В другом случае изображение гражданина может быть использовано без его согласия в рекламе товара, работы или услуги на странице организации в сети Интернет.

В указанных ситуациях возникают споры относительно права гражданина на собственное изображение. Важной задачей на сегодняшний день является совершенствование охраны изображения гражданина, прежде всего, в российском сегменте сети Интернет.

На наш взгляд, следует выделить ряд актуальных проблем. Это отсутствие дефиниций внешнего облика и изображения гражданина в гражданском законо-

дательстве; отсутствие доступных форм выражения согласия на обнародование и использование изображения гражданина, в т.ч. в сети Интернет; отсутствие точного определения исключений из права на изображение гражданина, в т.ч. позирования за плату; доказывание нарушения права на изображение гражданина в сети Интернет и выбора способов защиты нарушенного права.

Государство предоставляет правовую охрану и способы защиты в отношении наиболее значимых и важных объектов, материальных и нематериальных благ. В этом отношении изображение гражданина связано с такими нематериальными благами, как личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, достоинство личности, честь и доброе имя, деловая репутация, авторство, а значит право на него подлежит правовой охране и защите.

Конституция РФ провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью и обязала государство признавать, соблюдать и защищать их (ст. 2). Она охраняет права на личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22), неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), достоинство личности (ч. 1 ст. 21), на авторство (интеллектуальная собственность охраняется законом) (ч. 1 ст. 44).

Гражданский кодекс РФ (далее — ГК РФ) предоставляет правовую охрану изображению гражданина и гарантирует его защиту на основании ст. 152.1, введенной в часть первую Кодекса в декабре 2006 г.<sup>1</sup> Следует отметить, что охрана изображения гражданина связана с охраной и защитой чести, достоинства, деловой репутации (ст. 152), частной жизни гражданина (ст. 152.2), поскольку вероятные посягательства на указанные нематериальные блага могут быть связаны с использованием изображения гражданина. Посягательства на неприкосновенность частной жизни гражданина зачастую сопровождаются размещением изображения гражданина со сведениями, не соответствующими действительности, оскорблениями, размещением искаженного изображения (с помощью фоторедактора), которое может создать неверное впечатление о человеке, его внешнем облике и т.п.<sup>2</sup>

Изображение, по мнению В.И. Даля, представляет собой изображение предмета, описание чего-либо или картину. Глаголы «изображать», «изобразить» означают явление в образе, представление чего-то, доступного чувствам человека, путем ваения, живописи, устной или письменной речи, телодвижений<sup>3</sup>. По мнению С.И. Ожегова, глагол «изобразить» имеет значение воспроизведения кого-либо, чего-либо в художественном образе, демонстрации объекта, его представление<sup>4</sup>.

В обоих случаях толкования глаголов и существительных можно сделать вывод, что изображение человека направлено на его чувственно-эмоциональное восприятие другим лицом с помощью известных науке и технике и доступных способов фиксации определенного образа, внешнего облика.

В случае с изображением человека важна существенная деталь. В изображении запечатлен внешний облик человека. Под обликом В.И. Даль подразумевал «оклад и черты лица, общность вида и выраженья лица, физиономия», С.И. Ожегов — «внешний вид, очертания, наружность», т.е. определенные идентифицирующие личность признаки.

Мы разделяем мнение, согласно которому внешний облик гражданина: а) «является нематериальным благом, принадлежащим гражданину от рождения, неотчуждаемым и не передаваемым иным способом»; б) «идентифицирует



гражданина наряду с иными личными сведениями: имя, дата рождения и др.»; в) право на него «относится к той же категории прав, что и права на достоинство личности, личную неприкосновенность, честь, достоинство и деловую репутацию, неприкосновенность частной жизни, имя гражданина»<sup>5</sup>.

Отметим важное значение разграничения внешнего облика человека и его изображения. Последнее, по мнению В.С. Толстого, представляет собой «информационный объект», следовательно, на него распространяется иной правовой режим, чем на внешний облик<sup>6</sup>.

Изображение можно представить как совокупность сведений (информацию) об объекте или субъекте, позволяющих его индивидуализировать, выделить среди прочих подобных материальных субстанций.

А.М. Эрделевский предлагает рассматривать внешность, внешний облик как «индивидуализирующим гражданина в обществе элементом его личности, именно поэтому описание внешности гражданина или его изображение представляют собой часть сведений о его личности» и отмечает, что «само изображение гражданина всегда слито с материальным объектом, в котором оно воплощено, поэтому оно не является защищаемым гражданско-правовыми способами нематериальным благом»<sup>7</sup>.

С.П. Гришаев полагает, что «фиксация изображения физического лица не нарушает его право на определенный индивидуальный облик. Она лишь закрепляет этот облик в тот или иной момент»<sup>8</sup>.

Значение внешнего облика человека в контексте правовой охраны и защиты изображения гражданина заключается в определении охраноспособности конкретного изображения. Изображение части тела человека не позволяет определить конкретную личность, чье право на изображение было нарушено. Особое значение имеет переработка изображения гражданина с целью утраты им узнаваемости и индивидуальных признаков, позволяющих установить личность. Для установления факта использования изображения гражданина в подобных случаях суды назначают специализированную искусствоведческую экспертизу. В частности, А.А. Вассерман подал иск к организации, которая использовала его искаженное средствами компьютерной графики изображение в рекламе товаров, в т.ч. в сети Интернет. Судом была назначена судебно-портретная экспертиза, которая установила доминирующие признаки во внешнем облике изображенного лица<sup>9</sup>.

Таким образом, следует отметить важное значение внешнего облика, т.е. признаков, позволяющих идентифицировать личность человека на изображении. Эти признаки должны быть явными и индивидуальными особенностями конкретного физического лица.

По общему правилу обнародование и использование изображения гражданина возможно только с его согласия, а после его смерти с согласия детей и пережившего супруга или в случае их отсутствия с согласия родителей.

Существует проблема формы выражения согласия гражданина на обнародование и использование своего изображения. В ст. 152.1 ГК РФ о формах такого согласия нет ни слова, поэтому Пленум Верховного Суда РФ дал соответствующие разъяснения о природе данного права и оснований возникновения гражданских правоотношений в контексте охраны изображения гражданина. Согласие гражданина является сделкой, а значит оно может быть выражено в устной, простой письменной или конклюдентной форме<sup>10</sup>, оно как правило, испрашивается при

регистрации нового пользователя (создании аккаунта). Политика администрации некоторых веб-сайтов предупреждает об ответственности за размещение материалов без согласия их авторов или изображений без согласия граждан на их размещение<sup>11</sup>. Однако добросовестным субъектом в указанной ситуации можно считать лишь того, который примет все зависящие от него меры по устранению последствий нарушения права до обращения гражданина в уполномоченный в сфере связи и информации орган исполнительной власти или в суд.

Судебная практика фактически единообразна в подходе к вопросу об использовании изображения гражданина и его согласии. В случае размещения гражданином своего изображения в открытом доступе в социальных сетях или на других порталах с возможностью всеобщего доступа, судом могут быть оценены обстоятельства размещения гражданином собственного изображения в сети Интернет. Если они свидетельствуют о согласии гражданина (письменном или конклюдентном — согласии с политикой распространения информации на веб-сайте), то другое лицо вправе использовать полученное таким образом изображение<sup>12</sup>. Так, по мнению Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда, «разместив спорную фотографию на сайте в открытом для неопределенного круга лиц доступе [...], истец фактически своими действиями выразил добровольное волеизъявление на обнародование своего изображения, его обсуждение, дачу пользователями сайта своих оценок фотографиям истца»<sup>13</sup>. В случае с изданием и распространением книги через сеть Интернет, в оформлении обложки которой использовано изображение гражданина без его согласия, суды обоснованно выносят решение в пользу гражданина<sup>14</sup>.

Изображение гражданина на видеозаписи часто становится объектом спора между ним и стороной, разместившей видеозапись на веб-сайте. Если изображение гражданина в указанном случае не попадает под одно или несколько исключений в ст. 152.1 ГК РФ, следует ожидать требования со стороны гражданина о запрете использования изображения без его согласия. Например, клиника пластической хирургии не может использовать видеозапись обращения пациента и операции, которая ему была проведена, на своем веб-сайте или любым другим образом без его согласия. Тем более, что факт использования подобной видеозаписи нарушает врачебную тайну и этику<sup>15</sup>.

Таким образом, согласие гражданина на обнародование и использование его изображения, в т.ч. в сети Интернет, может быть выражено устно, письменно, конклюдентно. Чаще всего используются вторая и третья формы согласия в виде выражения согласия с политикой использования контента на веб-сайтах. Если подобная политика администрацией веб-сайта не установлена и нет гарантий частного размещения на нем изображений гражданина, то суды в подобном случае, скорее всего, могут вынести решение не в пользу охраны изображения гражданина.

Из общего правила охраны изображений гражданина есть ряд исключений, когда оно не требуется. Обозначим их как исключения по кругу охраняемых интересов, по месту проведения съемки (получения изображения) и в зависимости от условий получения изображения.

Во-первых, это использование изображения в любых (государственных, общественных, иных публичных), кроме частных, интересах. Здесь возникают проблемы толкования категории «интересы» в контексте общества и государ-

ства. Единого подхода к разграничению интересов на категории среди ученых и практикующих юристов нет.

Так, существует мнение, что к общественным интересам следует относить «потребность общества в обнаружении и раскрытии угрозы государству и обществу, общественной безопасности, окружающей среде и т.п.»<sup>16</sup> В данном контексте можно привести примеры использования изображения гражданина без его согласия: освещение в средствах массовой информации, в т.ч. в сети Интернет, профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих, других публичных лиц (актеров, моделей, журналистов), органов публичной власти, организаций различных форм собственности и других субъектов, если это не затрагивает чью-либо частную жизнь и связанные с ней нематериальные блага.

В последнем случае публичные лица имеют возможность запрещать обнаружение и использование своих изображений, полученных при обстоятельствах, связанных с их частной жизнью за пределами исполнения ими служебных полномочий, осуществления ими профессиональной деятельности. Правда, на практике зачастую возникают вопросы разграничения частной и публичной жизни указанных лиц, что урегулировать нормами права, очевидно, невозможно, а следует обращаться к судебным решениям подобных споров.

Также изображение гражданина может быть обнаружено и использовано «в целях защиты правопорядка и государственной безопасности», а именно «в связи с розыском граждан, в том числе пропавших без вести либо являющихся участниками или очевидцами правонарушения»<sup>17</sup>.

Во-вторых, требование к месту съемки исключает согласие гражданина на использование его изображения, если она была произведена в общественных (публичных) местах, т.е. открытых для свободного посещения, доступных всем гражданам и другим физическим лицам без каких-либо ограничений, и на публичных мероприятиях с возможностью ограниченного доступа.

В первом случае речь идет об общественных местах, доступ в которые не может быть ограничен, иначе как на основании Конституции РФ, закона и подзаконного акта уполномоченного органа публичной власти (например, ограничение свободы передвижения в случае введения режима контртеррористической операции). В частности, любой гражданин может посетить открытое судебное заседание и полученное в ходе него изображение путем видеосъемки репортажа с места событий может оказаться без его согласия в сети Интернет. Это не раз подтверждено правовыми позициями Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ, которые понимают «под съемкой, проводимой в местах, открытых для свободного посещения, ... в том числе кино- и фотосъемку, видеозапись, осуществляемую в ходе проведения открытых судебных заседаний»<sup>18</sup>.

Второй вариант подразумевает места проведения собраний, вход на которые может быть ограничен их организаторами на основании преследуемых целей. Можно предположить, что вход граждан и других физических лиц на съезд политической партии, научную конференцию, концерт популярного эстрадного исполнителя, спортивное соревнование и другие подобные им мероприятия может быть ограничен по причинам: установленной организаторами платы за вход (участие в мероприятии); целей охраны правопорядка и обеспечения безопасности граждан и других физических лиц; ограниченного пространства

и количества мест, а также других обоснованных целей и обстоятельств проведения публичного мероприятия.

Далее следует оговорка, которая выводит изображения, являющиеся основными объектами использования, из-под действия исключения. Она сводится к тому, что следует получить согласие гражданина на использование его изображения, если, например, полученное изображение гражданина занимает большую часть площади кадра. По некоторым оценкам, «изображение гражданина может быть дано даже крупным планом, но при условии, что такой крупный план не является господствующим на конкретном изображении публичного места (мероприятия)»<sup>19</sup>.

В-третьих, согласие гражданина на обнародование и использование его изображения не требуется, если он позировал за плату, т.е. получил вознаграждение за использование своего внешнего облика на изображении или серии изображений.

Фотомодели и другие лица, чей труд оплачен, не вправе запрещать фотографиям и отдельным фотографам обнародовать и использовать фотографии с их участием в коммерческих или некоммерческих целях. Это исключение также касается граждан, занятых в производстве рекламы, в изобразительном искусстве (натурщики, натурщицы) и в других аналогичных случаях. Например, в одном из решений подобных споров суд пришел к выводу о фактическом согласии бывшего работника организации на использование его изображения в серии видеозаписей в целях рекламы товара. Суд посчитал конклюдентные действия работника согласием на использование его изображения в коммерческих целях — рекламе товара, в т.ч. в сети Интернет<sup>20</sup>.

Из указанного положения логически можно вывести и другую правовую возможность, когда гражданин вправе запретить использование своего изображения. Например, фотограф пользовался полученными снимками модели, позировавшей за плату, в целях, противоречащих общепринятым представлениям о морали и нравственности, скрыв данное обстоятельство от модели и нарушив тем самым условия обнародования и использования фотографий по условиям заключенного между сторонами гражданско-правового договора. В другом случае модель может быть задействована в рекламе косметических средств, распространяемой в сети Интернет, хотя на самом деле ее изображение может найти применение в рекламе клиники пластической хирургии, что явно противоречит принципу добросовестности действий рекламопроизводителя и позволяет гражданину обратиться с обоснованными претензиями. Добросовестное поведение участников гражданских правоотношений предполагается и означает, что при оценке поведения субъектов «следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны, содействующего ей, в том числе в получении необходимой информации»<sup>21</sup>.

В то же время следует отметить распространенное в научной литературе мнение, согласно которому соглашение между моделью и фотографом, видеографом, художником нельзя определить исключительно как договор возмездного оказания услуг, т.к. его предметом является в первую очередь порядок обнародования и использования изображения гражданина. Возмездный характер договора предполагается. Однако правовое регулирование указанных отношений осложнено неопределенностью правовой природы данного вида соглашения<sup>22</sup>.

Имеет место возможность заключения непоименованного гражданско-правового договора об условиях обнародования и использования одного или нескольких изображений гражданина.

Пункты 2 и 3 ст. 152.1 ГК РФ были введены и вступили в силу 1 октября 2013 г. вместе с новеллами об охране частной жизни гражданина, обновленными редакциями норм о нематериальных благах, о защите чести, достоинства и деловой репутации<sup>23</sup>. Они посвящены правовым последствиям обнародования и использования изображения гражданина без его согласия, а именно определенным способам защиты нарушенного права на изображение. В частности, они предоставляют гражданину, чье право на изображение нарушено, или его близким следующие возможности: 1) требовать в исковом заявлении в суде общей юрисдикции изъятия из оборота и уничтожения экземпляров материальных носителей, содержащих изображение гражданина, изготовленных и(или) находящихся в гражданском обороте без его согласия (при этом изъятие и уничтожение подобных материальных носителей производится без компенсации каких бы то ни было расходов лицу, их изготовившему и (или) распространявшему; 2) требовать удаления изображения, а также пресечения или запрещения дальнейшего его распространения в сети Интернет.

Во втором случае нет упоминания об отсутствии компенсации, поскольку цифровой формат позволяет хранить, обменивать, передавать информацию, включая изображения граждан, без каких-либо существенных материальных затрат. Следовательно, удаление изображения гражданина с сайтов, файлообменных ресурсов в сети Интернет и в других подобных ситуациях в большинстве случаев не влечет за собой серьезных последствий для лиц, размещающих изображения граждан без их согласия в случае его необходимости.

Указание на конкретные способы защиты права на изображение в ст. 152.1 ГК РФ не может исключать предъявления требования о компенсации морального вреда (ст. 151 ГК РФ), если тот был причинен неправомерным использованием изображения.

Следует обратить внимание на возможность использования некоторых подходящих по характеру и содержанию правоотношения, предметом которого является обнародование и использование изображения гражданина, способов защиты нематериальных благ. Для защиты интересов гражданина в отношении его изображения можно воспользоваться такими способами защиты, помимо указанных, как: а) признание права гражданина на собственное изображение (в том случае, если данное право оспаривается другим лицом); б) самозащита права (направление обоснованных претензий в адрес лица, разместившего и (или) использующего изображение гражданина в сети Интернет без его согласия); в) признание судом факта нарушения личного неимущественного права гражданина; г) опубликование решения суда о допущенном нарушении; д) прекращение или изменение правоотношений (например, в модельном и рекламном бизнесе подобные правоотношения могут изменяться или прекращаться по факту нарушения права модели на ее изображение вопреки условиям договора, в частности модельное агентство может не оплатить услуги модели, но предложить рекламопроизводителю приобрести ее снимки для рекламы нового товара).

Среди основных проблем защиты права на изображение гражданина следует отметить установление надлежащего ответчика и доказывание факта нарушения права на изображение<sup>24</sup>.

Проблема установления надлежащего ответчика усугубляется просторами и возможностями пользователей сети Интернет. Определить лицо, которое обнародовало или использует изображение гражданина без его согласия, зачастую весьма трудно. Для установления личности надлежащего ответчика гражданин может обратиться за помощью к администрации веб-сайта (ресурса).

Судам общей юрисдикции даны надлежащие разъяснения о доказывании сторонами фактов, на которые они ссылаются. С учетом ст. 56 Гражданского процессуального кодекса РФ Пленум Верховного Суда РФ пришел к выводу, что факт обнародования и использования изображения определенным лицом подлежит доказыванию лицом, запечатленным на таком изображении, а обязанность доказывания правомерности обнародования и использования изображения гражданина возлагается на лицо, его осуществившее<sup>25</sup>.

Пленум Верховного Суда РФ отметил, что способы доказывания фактов распространения сведений через телекоммуникационные сети (в т.ч. через сайты в сети Интернет) федеральным законодательством не ограничены, а значит суд вправе принять любые средства доказывания, предусмотренные гражданским процессуальным законодательством. Эти положения относятся как к изображению гражданина, размещенному в сети Интернет, так и к другим сведениям о нем<sup>26</sup>.

Доказывание факта обнародования и использования изображения гражданина в сети Интернет без его согласия требует специализированной помощи нотариусов, которые оказывают соответствующие услуги. Как показывает практика, суды не придают значения фотографиям с экрана компьютера, распечатке страницы веб-сайта без надлежащего нотариального заверения.

Таким образом, следует признать существование ряда проблем охраны изображения гражданина, в т.ч. в сети Интернет. Во-первых, внешний облик не упомянут в гражданском законодательстве как отдельное нематериальное благо и не имеет дефиниции, хотя таковым он признается в научной литературе и это мнение является преобладающим. Изображение гражданина также не имеет дефиниции в гражданском законодательстве, однако ученые сходятся во мнении, что оно служит средством фиксации внешнего облика человека. Добавим к этому, что средства фиксации могут быть объективными, т.е. отражать все видимые внешние признаки внешнего облика человека — фотография, видеозапись и т.п., субъективными, т.е. общими признаками, отраженными через призму сознания и художественного замысла конкретного лица как автора произведения — картина, компьютерная и другие виды графики и дизайна.

Внешний облик тесно связан с другими нематериальными благами, но его нельзя отождествлять с частной жизнью человека, поскольку второе понятие значительно шире первого, а оно, в свою очередь, имеет самостоятельную ценность для человека.

В научной литературе есть мнение о необходимости включения внешнего облика в состав нематериальных благ, предусмотренных гражданским законодательством. Подобный шаг без дефиниции внешнего облика как совокупности визуальных объективных признаков человека, позволяющих установить его личность, кажется преждевременным. Это может усложнить и без того нерешенную проблему оценки изображения гражданина на цифровых фотографиях и видеозаписях, а также в форматах компьютерной графики в сети Интернет.

Во-вторых, в ст. 152.1 ГК РФ не решен вопрос о форме согласия гражданина на обнародование и использование его изображения, в т.ч. в сети Интернет. Хотя Пленум Верховного Суда РФ уже дал необходимые разъяснения о том, что такое согласие является сделкой с возможностью выразить его устно, письменно или конклюдентно, проблема его получения и оценки в сети Интернет все же сохраняется. Отчасти это происходит по причине отсутствия необходимых знаний у пользователей о своих правах, включая право на изображение, из-за чего они часто попадают в ситуации-ловушки и становятся жертвами собственной правовой неграмотности. Отчасти проблема заключена в системе выражения согласий в сети Интернет. Дать устное согласие на обнародование и использование своего изображения гражданин может в ограниченных цифровым миром ситуациях и форматах — на видеозаписи, посредством цифровой коммуникации. Письменное согласие можно выразить в документе, опубликованном в сети Интернет на сайте или персональной странице в социальной сети, или иным доступным способом. Чаще согласие гражданина на использование его изображения получают путем предложения совершить конклюдентное действие — нажать кнопку или поставить знак напротив отметки «я согласен» с условиями пользовательского соглашения. В то же время многие веб-сайты содержат предупреждения для физических лиц и организаций о том, что все полученные и размещаемые ими изображения должны быть согласованы с запечатленными на них лицами и их авторами, если пользователь не является таковым.

Устное согласие гражданина на обнародование и использование своего изображения в сети Интернет может быть сопряжено с его желанием злоупотребить своим правом в любой удобный для него момент времени. Однако данная ситуация предусмотрена в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ. Если гражданин, давший ранее устное (или другим образом) согласие, решил его отозвать, лицо, которое обладало правом на использование данного изображения, может потребовать возмещения причиненных ему таким отзывом убытков на основании ст. 15 ГК РФ.

В случае обнародования и использования изображения гражданина с нарушением предусмотренного им или сторонами правоотношения порядка и пределов (например, срока или способа использования), действия другого лица следует признать злоупотреблением правом по смыслу п. 1 ст. 10 ГК РФ. В сети Интернет подобные действия могут быть выражены в виде использования изображения гражданина с целью, противоречащей указанной гражданином (например, в коммерческих целях, если было условие об использовании изображения в благотворительных и иных некоммерческих целях), в контексте, порочащем его честь и достоинство, доброе имя, деловую репутацию, в случае вымогательства и в других подобных ситуациях.

В-третьих, в сети Интернет приобрели популярность веб-сайты, посвященные модельному бизнесу, отдельным знаменитостям (политикам, бизнесменам, актерам, певцам и др.). Как правило, размещенный на подобных веб-сайтах контент является высококачественным и сделан профессионалами, оказывающими свои услуги на возмездной основе. В этом случае изображение гражданина может быть обнародовано и использовано фотографом, видеографом и другими лицами только с его согласия.

Есть и другие распространенные ситуации, когда фотоателье, модельное агентство и подобные им организации предлагают оплатить услуги моделей в

фотосессии. Полученные таким образом снимки могут быть использованы без согласия гражданина в коммерческих или некоммерческих целях. При этом сторонам гражданского правоотношения следует в письменной форме зафиксировать факт и условия получения моделью денежных средств или других материальных благ. Иначе отсутствие простого письменного документа лишает стороны права в случае спора ссылаться на свидетельские показания, но не лишает их права приводить письменные и другие доказательства (п. 1 ст. 162 ГК РФ). Примеры из судебной практики свидетельствуют о том, что в случае отсутствия документов, подтверждающих возмездный характер оказания услуг моделью, решение может быть принято в пользу гражданина, имеющего право запретить использование его изображения другими лицами и организациями.

В-четвертых, гражданин, чье изображение было обнародовано и использовано без его согласия, если нет изъятий, установленных законом, вправе обратиться за защитой нематериального блага в суд общей юрисдикции и воспользоваться одним или несколькими способами защиты гражданских прав, которые применимы к возникшему спору — их комбинация от случая к случаю может быть различной.

Бремя доказывания факта обнародования и использования изображения другим лицом несет гражданин, запечатленный на изображении. Если изображение опубликовано на веб-сайте, гражданин вправе (а как показывает практика применения права, должен) обратиться к нотариусу с целью фиксации указанного факта и к администрации веб-сайта с обоснованными претензиями. Без надлежащего заверения факта публикации изображения гражданина и установления личности или организации, допустившей данное действие, нематериальное благо в виде внешнего облика гражданина защитить практически невозможно.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.) «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 июля 2015 г.) // Парламентская газета. 2006. 21 дек.; Российская газета. 2014. 31 дек.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к статье 152.1 М.А. Рожковой // Гражданский кодекс Российской Федерации: постатейный комментарий к разделу III «Общая часть обязательного права» / под ред. Л.В. Санниковой. М., 2016.

<sup>3</sup> См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 2: И – О. М., 2006. С. 32.

<sup>4</sup> См.: *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка. М., 2011.

<sup>5</sup> *Гаврилов Э.* Защита внешнего облика и охрана изображения гражданина // *Хозяйство и право.* 2015. № 10. С. 13–25.

<sup>6</sup> См.: *Толстой В.С.* Личные неимущественные правоотношения. М., 2009.

<sup>7</sup> *Эрделевский А.М.* Об охране изображения гражданина. Статья подготовлена для системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> *Гришаев С.П.* Право гражданина на изображение. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: *Зинин А.М.* Индивидуальный облик человека как объект гражданско-правовой защиты // *Цивилист.* 2013. № 2. С. 34 - 36.

<sup>10</sup> См. п. 46 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // *Российская газета.* 2015. 30 июня.

<sup>11</sup> См., например: Условия использования веб-сайта YouTube (п. 7.7). URL: <https://www.youtube.com/t/terms> (дата обращения: 27.10.2016); Условия использования веб-сайта Shutterstock (пп. 5.1, 5.3). URL: [http://www.shutterstock.com/terms#anchor\\_your\\_content](http://www.shutterstock.com/terms#anchor_your_content) (дата обращения: 27.10.2016); Соглашение о лицензировании материалов iStock (п. 9.a). URL: <http://www.istockphoto.com/ru/legal/license-agreement> (дата обращения: 27.10.2016).

<sup>12</sup> См. п. 43 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // *Российская газета.* 2015. 30 июня; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 июля 2016 г. по делу № 33-27676. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> *Микрюков В.А.* О форме согласия гражданина на обнародование и дальнейшее использование его изображения // *Законодательство и экономика.* 2013. № 2. С. 42–46.

<sup>14</sup> См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 30 июня 2016 г. по делу № 33-25097. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



<sup>15</sup> См.: Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 7 сентября 2016 г. по делу № 33-12252/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См. п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации „О средствах массовой информации“» (в ред. от 9 февраля 2012 г.) // Российская газета. 2010. 18 июня; *Агешкина Н.А., Баринов Н.А., Везюк Е.А.* и др. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (постатейный). Подготовлен для системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (п. 44) // Российская газета. 2015. 30 июня.

<sup>18</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 октября 2012 г. № 61 «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе» (п. 7) (в ред. от 4 апреля 2014 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 12; Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 марта 2009 г. № 29 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 22 апр.

<sup>19</sup> См., например: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: учебно-практический комментарий (постатейный) / под ред. А.П. Сергеева. М., 2010. С. 132.

<sup>20</sup> См.: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 21 января 2015 г. № 33-726/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

<sup>22</sup> См., например: Комментарий Л.Ю. Михеевой к ст. 152.1 ГК РФ // *Андропов В.В., Гонгало Б.М., Крашенинников П.В.* и др. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ценные бумаги. Защита чести, достоинства и деловой репутации. Охрана частной жизни. Постатейный комментарий к главам 6–8 / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014.

<sup>23</sup> См.: Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 5 июля.

<sup>24</sup> См., например: *Николаева А.А.* Изображение гражданина: проблемы правового регулирования, использования, охраны и защиты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 153–154.

<sup>25</sup> См. п. 48 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 30 июня.

<sup>26</sup> См. п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами закона Российской Федерации „О средствах массовой информации“» // Российская газета. 2010. 18 июня; Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 14 октября 2015 г. по делу № 33-9673/15. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**А.А. Волос**

## ПРИНЦИП СОДЕЙСТВИЯ СТОРОН В ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕННОМ ПРАВЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В статье рассматриваются проблемы цивилистической теории, связанные с пониманием принципа содействия сторон, а также практическим вопросам его применения. Предлагаются основания применения названного принципа.

**Ключевые слова:** содействие сторон, принципы обязательственного права, принцип добросовестности.

A.A. Volos

PRINCIPLE OF THE PARTY'S ASSISTANTS  
IN THE OBLIGATION LAW:  
THEORY AND PRACTICE PROBLEMS

Article is devoted to the problems of the principle of the party's assistants essence and the practical aspects of its application. The author suggests the application base of this principle.

**Keywords:** principle of the party's assistants, the obligation law principles, good faith.

Среди принципов обязательственного права особая роль принадлежит принципу содействия сторон. Так, согласно новой редакции ст. 307 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) при установлении, исполнении обязательства и после его прекращения стороны обязаны действовать добросовестно, учитывая права и законные интересы друг друга, взаимно оказывая необходимое содействие для достижения цели обязательства, а также предоставляя друг другу необходимую информацию. Между тем, как будет показано ниже, основания применения предложенного принципа не исчерпываются лишь приведенной нормой. Более того, для раскрытия сущности и правоприменительного значения данной категории недостаточно обращения лишь к п. 3 ст. 307 ГК РФ. Сказанное обуславливает необходимость глубокого осмысления интересующего нас принципа.

Рассматриваемая категория была известна еще советскому праву. По ГК РСФСР 1964 г. каждая из сторон должна оказывать другой стороне всевозможное содействие в исполнение ею своих обязанностей (ст. 168). Суть анализируемого принципа по О.С. Иоффе заключалась в том, что «стороны вправе рассчитывать на такую взаимопомощь, которая не вытекает из их конкретных обязанностей, но становится в силу сложившихся обстоятельств необходимой для одной стороны и может быть ей оказана другой стороной без ущерба для себя»<sup>1</sup>. Несколько иную дефиницию предложил З.И. Цыбуленко, по мнению которого принцип сотрудничества — нормативно-руководящее начало, «в соответствии с которым при осуществлении прав и исполнении обязанностей каждая из сторон обязательства должна оказывать другой стороне все возможное содействие в выполнении ею своих обязанностей, независимо от того, предусмотрено оно конкретным нормативным актом, договором или не предусмотрено ими, но вытекающее из общей нормы права»<sup>2</sup>. В последнем определении верно сделан акцент на том, что обязанность сотрудничать (оказывать содействие) должна вытекать из общей нормы права. На сегодняшний день, как представляется, подобной нормой является принцип добросовестности.

Необходимость принципа содействия в советский период вытекала из сущности административно-плановой экономики. Выполнение плана — общая обязанность каждого предприятия, всеобщая конечная цель, для достижения которой участники экономического оборота должны были не только надлежащим образом исполнять свои обязанности, но и содействовать в этом другим субъектам<sup>3</sup>.

С учетом того, что сущность принципа содействия в советский период была тесно связана со спецификой плановой экономики, некоторые авторы сделали вывод о том, что принцип содействия сторон при исполнении обязательств является началом, которое не соответствует современной экономике<sup>4</sup>. Сложно найти аргументы, подтверждающие данный факт. Смысл действующего гражданского

законодательства, практика применения общих положений ГК РФ, а также принципов исполнения обязательств свидетельствуют об актуальности категории «содействие сторон». Связано это с тем, что все участники оборота заинтересованы в получении определенного результата, причем такого, который был бы наиболее выгоден для них. Достижение подобного результата, а как следствие, реализация законных прав и интересов субъектов, нередко невозможны в отсутствие содействия между сторонами при исполнении обязательств.

Особое мнение высказано В.В. Ровным: «Принцип кредиторского содействия неприменим, если в каждой конкретной ситуации иное не предполагается и не следует из специальной нормы права или условия договора»<sup>5</sup>. Получается, что автор сформулировал своего рода презумпцию неприменения принципа содействия: если иное не предусмотрено законом или договором, анализируемая категория не применяется. Между тем на сегодняшний день данный тезис не в полной мере соответствует действующим положениям ГК РФ, который установил принцип добросовестности, а также презумпцию добросовестности участников гражданского оборота. С учетом того, что категория содействия сторон тесно связана с данными нормами, нет оснований утверждать, что принцип содействия применяется исключительно в тех случаях, когда это прямо указано в законе или договоре.

Разумеется, целевое назначение принципа содействия сторон, его сущность в современной экономике несколько иная, чем в административно-плановой. Во главу угла ставится не общегосударственная цель в виде выполнения плана, а частная — достижение реального результата, к которому стремятся стороны при исполнении. Основная задача анализируемого принципа в современный период: создание эффективного гражданского оборота, способного в наибольшей мере удовлетворять интересы его субъектов. Таким образом, произошло изменение назначения, сути анализируемого принципа, но говорить о том, что он потерял свою актуальность, нельзя.

Показательно, что принцип содействия прямо закреплен отдельными нормами международного и зарубежного права. Например, в силу Принципов международных коммерческих договоров 2010 г. каждая сторона должна сотрудничать с другой стороной, если такое сотрудничество можно разумно ожидать в связи с исполнением обязательств этой стороны. Подобная обязанность («duty to cooperate») предусмотрена Принципами европейского договорного права<sup>6</sup>. Некоторые иностранные авторы утверждают, что данная обязанность призвана обеспечить наиболее полное исполнение обязательств сторонами<sup>7</sup>. Зарубежный опыт интересен применительно и к российской правовой системе, он может использоваться в практической деятельности (с учетом признания в нашей стране обычаев, а также правил ст. 7 ГК РФ о применении в России международных норм).

Действующему ГК РФ известны конкретные случаи, которые прямо устанавливают обязанность сторон сотрудничать. Например, применительно к договору подряда заказчик обязан в случаях, в объеме и в порядке, предусмотренных договором подряда, оказывать подрядчику содействие в выполнении работы. При неисполнении заказчиком этой обязанности подрядчик вправе требовать возмещения причиненных убытков, включая дополнительные издержки, вызванные простоем, либо перенесения сроков исполнения работы, либо увеличения указанной в договоре цены работы. Некоторые обязанности по содействию сторон вытекают из норм, регулирующих договор коммерческой концессии (ст. 1031).

Представляется, что принцип содействия при исполнении обязательств должен применяться значительно чаще, чем в случаях, прямо указанных в законе, например, по отношению к договору оказания услуг (образовательных, медицинских, консультационных и т.п.). Субъекты данных отношений заинтересованы в определенном результате, который может быть достигнут только в том случае, если они будут оказывать друг другу всевозможное содействие. Так, обязанность по предоставлению информации врачу об образе жизни больного, его вредных привычках и т.п. может быть не указана в договоре оказания медицинских услуг, тем не менее, без ее исполнения трудно выбрать наиболее эффективный способ лечения. Вместе с тем в выздоровлении больного заинтересован не только пациент, но и сам врач, т.к. от результата лечения зависит восприятие потенциальными клиентами профессиональных качеств последнего.

Приведенный пример доказывает актуальность мнения В.А. Тархова, высказанного применительно еще к советскому праву, о том, что при возникновении трудностей, связанных с исполнением обязательств, «стороны должны предупреждать друг друга и совместно находить пути к их преодолению»<sup>8</sup>. На сегодняшний день данное правило может быть выведено из требований принципа добросовестности, п. 3 ст. 307 ГК РФ, других общих норм и применимо к большей части обязательств. Считаем, что обязанность сообщать о трудностях исполнения вытекает из смысла правовых норм, регулирующих договоры розничной купли-продажи, поставки, подряда, контрактации, перевозки и т.д. Неуведомление контрагента о сложностях реализации соглашения может наряду с другими обстоятельствами расцениваться, во-первых, как аргумент в пользу уменьшения того, что стороне причитается по договору, а, во-вторых, как основание для уменьшения ответственности стороны, виновной в неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательства.

Предложенное решение проблемы может быть применено и по отношению к соглашениям, непоименованным в ГК РФ. Действительно, правовое регулирование указанных договоров осуществляется, прежде всего, общими положениями обязательственного права<sup>9</sup>, таким образом, отсутствуют правовые основания для неприменения принципа содействия сторон по отношению к непоименованному договору.

Представляют интерес примеры и из судебной практики. Например, при толковании норм, регулирующих отношения по договору лизинга в своем Постановлении Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 июля 2011 г. № 3318/11 по делу № А40-111672/09-113-880 указал, что «стороны договора должны действовать, руководствуясь, в том числе, соображениями сотрудничества»<sup>10</sup>. Можно сказать, что в последнее время увеличилось число случаев использования судами анализируемого принципа. Правило о том, что стороны должны действовать, учитывая соображения сотрудничества, используется судами и для обоснования своей позиции по делу, и для усиления аргументации, и для правильного разрешения дела<sup>11</sup>.

Сказанное наводит на мысль, что необходимость применения принципа содействия формально обусловлена самыми разнообразными основаниями. З.И. Цыбуленко применительно к советской правовой системе выделял следующие формы осуществления принципа сотрудничества: соблюдение его требований, содержащихся в нормативно-правовых актах; исполнение обязанностей по содействию, включенных в договор по соглашению сторон, решению суда;

соблюдение обязанностей, вытекающих из общего правила ст. 168 ГК РСФСР; исполнение обязанностей по сотрудничеству, вытекающих из положений договоров о сотрудничестве и т.п. соглашений<sup>12</sup>. Современные авторы обосновывают возможность применения на практике анализируемой категории следующими положениями: использование аналогии права, общепризнанных принципов и норм международного права, обычаев, из которых вытекает рассматриваемый принцип<sup>13</sup>. Кроме того, в отдельных сферах экономики получили распространение соглашения о взаимодействии и сотрудничестве (например, в области железнодорожного транспорта)<sup>14</sup>.

Исходя из изложенных точек зрения, действующих правовых норм, сложившейся судебной практики, полагаем, что существуют следующие формы реализации принципа содействия сторон при исполнении обязанности:

1) обязанность оказывать возможное и необходимое содействие как элемент требования добросовестности, возведенного в ранг принципов гражданского права;

2) общая норма п. 3 ст. 307 ГК РФ;

3) конкретные нормы гражданского законодательства (применительно к договору подряда, коммерческой концессии и т.п.);

4) отдельные положения заключенного сторонами соглашения, которые прямо предусматривают определенные обязанности по оказанию друг другу содействия и взаимопомощи;

5) признанные Российской Федерацией нормы международного права;

6) обычаи и деловые обыкновения;

7) обязанность оказывать возможное и необходимое содействие, вытекающая из смысла положений закона и (или) соглашения сторон.

Таким образом, необходимость применения принципа содействия сторон при исполнении обязательств выходит далеко за рамки договора подряда и иных случаев, прямо указанных в законе. Более того, следует говорить о том, что анализируемый принцип применим по отношению ко всем обязательствам.

Однако не стоит абсолютизировать принцип содействия. Его применение или неприменение следует соотносить с требованиями разумности, добросовестности, а также с тем положением, из которого стороны исходили при заключении соглашения. Так, в литературе приводится следующий пример. Продавец должен в срок доставить партию товара на склад покупателя. За несколько километров до склада автомобиль продавца ломается и не в состоянии продолжить путь. Покупатель может без особых сложностей выделить транспорт и сотрудников для завершения доставки груза, но, несмотря на просьбу продавца, не делает этого. Авторы утверждают, что подобные действия покупателя не соответствуют принципу содействия сторон<sup>15</sup>. Однако, думается, что в приведенном случае нет нарушения требований добросовестности и разумности. Покупатель вполне обоснованно исходил из того, что на продавце лежит риск неисполнения обязанности, никаких договоренностей по возможному использованию транспорта у покупателя не было. Кроме того, возложение на последнего обязанности по содействию путем предоставления транспортного средства создает для него дополнительные риски, связанные с необходимостью оплаты труда работников, занятых доставкой груза, возможной поломкой автомобиля в пути и т.п. В связи с этим актуально замечание З.И. Цыбуленко о том, что требование содействия «не может доходить до подмены должника кредитором при исполнении

обязательств»<sup>16</sup>. В связи со сказанным возникает вопрос о пределах анализируемого принципа. Представляется, что критерии необходимого содействия сторон при исполнении обязательств должны быть выработаны судебной практикой и базироваться на учете того положения, из которого стороны исходили при заключении договора, а также того, в чем именно должны заключаться содействие и взаимопомощь, в частности, не создадут ли они дополнительные риски.

Как видим, цивилистической науке и правоприменительной практике еще предстоит активно поработать над разрешением проблем, связанных с принципом содействия сторон обязательственного отношения.

<sup>1</sup> *Иоффе О.С.* Избранные труды: в 4 т. Т. 3: Обязательственное право. СПб., 2004. С. 113.

<sup>2</sup> *Цыбуленко З.И.* Правовые проблемы сотрудничества при исполнении хозяйственных обязательств в условиях перехода к рыночной экономике: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1991. С. 6–7.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: *Цыбуленко З.И.* Сотрудничество социалистических предприятий при исполнении хозяйственных обязательств. Саратов, 1988. С. 7–8.

<sup>4</sup> См., например: *Доренкова Ю.М.* Исполнение договорного обязательства в гражданском праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 7.

<sup>5</sup> *Ровный В.В.* Принцип взаимного сотрудничества сторон при исполнении обязательств в отечественном гражданском праве // Правоведение. 2000. № 1. С. 92.

<sup>6</sup> Principles of European contract law and Italian law / edited by Luisa Antonioli, Anna Veneziano. The Hague, 2005. P. 58.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> *Тархов В.А.* Советское гражданское право. Ч. 1. Саратов, 1978. С. 198.

<sup>9</sup> См.: *Ахмедов А.Я.* Непоименованные договоры в гражданском праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 13.

<sup>10</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда. 2011. № 11.

<sup>11</sup> См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 24 июля 2014 г. по делу № А65-26045/2011. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 6 ноября 2014 г. по делу № А60-26041/2013. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: *Цыбуленко З.И.* Правовые проблемы сотрудничества при исполнении хозяйственных обязательств в условиях перехода к рыночной экономике: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1991. С. 23.

<sup>13</sup> См.: *Орешин Е.И., Суспицына И.И.* Принцип содействия сторон в исполнении обязательства: советский анахронизм или эффективный правовой инструмент? // Закон. 2012. № 11. С. 136.

<sup>14</sup> О таких соглашениях, заключаемых между ОАО «РЖД» и субъектами РФ, см.: *Морозов С.Ю.* Система транспортных организационных договоров. М., 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: *Орешин Е.И., Суспицына И.И.* Принцип содействия сторон в исполнении обязательства: советский анахронизм или эффективный правовой инструмент? // Закон. 2012. № 11. С. 129–130.

<sup>16</sup> *Цыбуленко З.И.* Правовые проблемы сотрудничества при исполнении хозяйственных обязательств в условиях перехода к рыночной экономике: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1991. С. 7.

**О.Г. Соколова**

## НЕОПРЕДЕЛЕННЫЙ КРУГ ЛИЦ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В СУД

В статье рассматривается вопрос о судебной защите прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Аргументируется, что понятия неопределенного круга лиц в смысле гражданско-процессуального и гражданского права — это принципиально разные понятия.

**Ключевые слова:** право на обращение в суд, гражданский и арбитражный процесс, судопроизводство, неопределенный круг лиц, прокурор, унификация процессуального законодательства.

© Соколова Оксана Геннадьевна, 2016

Соискатель кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: patyeva@mail.ru

O.G. Sokolova

## INDEFINITE NUMBER OF PERSONS: SOME IMPLEMENTATION ISSUES THE RIGHT TO APPEAL TO COURT

The article deals with the issue of judicial protection of the rights, freedoms and legitimate interests of an indefinite number of persons. It is argued that the concept of public in the sense of civil procedure and civil law — is fundamentally different concepts.

**Keywords:** the right to appeal to the court, civil and arbitration proceedings, judicial proceedings, an indefinite number of persons, the prosecutor, the unification procedure.

В проекте Концепции по унификации процессуального законодательства предлагается внести в Кодекс гражданского судопроизводства РФ отдельную главу под названием «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц», согласно которой суды общей и арбитражной юрисдикции будут рассматривать в едином процессуальном порядке требования по групповым искам и искам с участием неопределенного круга лиц<sup>1</sup>. Как следствие обратимся к важному вопросу о существовании неопределенного круга лиц и тому, каким образом данный круг может с теоретико-практической точки зрения реализовать свое право на обращение в суд.

Право адресации требования в суд для защиты нарушенных прав и законных интересов неопределенного круга лиц зафиксировано в национальных и международных правовых актах, в частности в ст. 18, 46 Конституции РФ 1993 г., в ст. 32 Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. № 1920-1<sup>2</sup>, в ст. 46 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»<sup>3</sup>, в Федеральном законе от 5 марта 1999 г. «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»<sup>4</sup>, в ст. 45, 46 ГПК РФ и в других нормативных документах, юридически вводящих и обеспечивающих действие групповых или коллективных исков.

В соответствии со ст. 45 и 46 ГПК РФ прокурор и в случаях, предусмотренных законом, государственные органы, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов не только конкретных лиц, но и неопределенного круга субъектов<sup>5</sup>.

На основании ст. 45, 46 Закона РФ «О защите прав потребителей» органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг), вправе предъявлять иски в суды о прекращении противоправных действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) в отношении неопределенного круга потребителей. В защиту прав и законных интересов неопределенного круга потребителей указанными лицами могут быть заявлены лишь требования, целью которых является признание действий ответчика противоправными или прекращение противоправных действий ответчика (ст. 1065 ГК РФ). Как следствие, проблема возмещения прямого имущественного ущерба по делам с участием неопределенного круга заинтересованных лиц органами правосудия не решается, этот вопрос носит персонализированный характер.

В ходе рассмотрения и разрешения гражданских правовых казусов, в которых фигурирует неопределенный круг лиц, органы правосудия, как правило, имеют

перед собой иную задачу — защитить не право и интерес конкретного гражданина или юридического лица, охватить совокупность однородных, близких по своей правовой природе прав и обязанностей, распространяющихся на таких субъектов, количественный состав которых объективно нельзя установить. Например, это имеет место при предъявлении требований о защите окружающей природной среды, о предоставлении достоверной информации по поводу санитарно-эпидемиологической обстановки на ограниченной территории или же если рассматривается вопрос о соответствии действительности рекламных сведений, распространяемых среди потребителей.

Е.Е. Уксусова, системно изучив судебную правоприменительную практику должных категорий гражданских дел, справедливо пишет, что она обусловлена потребностью в охране весьма специфического объекта, а именно общественных или государственных благ, присущих всем и каждому. Другими словами, это некие общепризнанные ценности социального, экономического или общественного плана, возведенные законодателем в ранг особо защищаемых со стороны государства<sup>6</sup>. Это не означает, что проблема рассмотрения гражданских дел с участием неопределенного круга проста. Напротив, как верно подчеркивает А.М. Эрделевский, до сих пор «легального определения понятия «неопределенный круг лиц» в российском законодательстве не содержится, что вызывает существенные затруднения в правоприменительной практике. В порядке судебного толкования в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2004 г.<sup>7</sup> разъясняется, что «под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела». Однако такое определение представляется не вполне удачным, в частности потому, что в нем содержатся правовая и грамматическая неточности»<sup>8</sup>.

Правовая неточность состоит в том, что ГПК РФ не предусматривает возможности привлечения к участию в деле в качестве истцов ни, как выразился Верховный Суд РФ, круга лиц, ни отдельных лиц. Привлечены в качестве участвующих в деле лиц могут быть лишь соответчики (ч. 2 п. 3 ст. 40 ГПК РФ), а также третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора (п. 1 ст. 43 ГПК РФ).

В связи с отмеченной правовой неточностью не имеет существенного значения упоминавшаяся грамматическая неточность, но, тем не менее, представляется целесообразным обратить на нее внимание. Она заключается в том, что Верховный Суд РФ, конечно, хотел сказать не «... такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них...», а «...круг таких лиц, которых невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них...».

В административной практике также было сделано предложение по вопросу о понятии «неопределенный круг лиц» применительно к законодательству о рекламе. Так, в письме Федеральной антимонопольной службы от 5 апреля 2007 г. № АЦ/4624<sup>9</sup> в ответ на обращение Федеральной налоговой службы по вопросу о понятии «неопределенный круг лиц», применяемом в законодательстве РФ о рекламе, сообщается, что в ст. 3 Федерального закона от 13 марта 2006 г.



«О рекламе» под неопределенным кругом лиц понимаются те лица, которые не могут быть заранее определены в качестве получателя рекламной информации и конкретной стороны правоотношения, возникающего по поводу реализации объекта рекламирования.

Как указывается далее в письме, такой признак рекламной информации, как предназначенность ее для неопределенного круга лиц, означает отсутствие в рекламе указания о некоем лице или лицах, для которых реклама создана и на восприятие которых она направлена. В качестве примера распространения информации о лице, товаре, услуге среди неопределенного круга лиц в письме приводится распространение сувенирной продукции с логотипом организации в качестве подарков, поскольку, как поясняется в письме, заранее невозможно определить всех лиц, для которых такая информация будет доведена.

Иными словами, вполне допустимо отметить, что имеет место некоторое совпадение понятий неопределенного круга лиц, которые имеются в кодифицированном гражданском законодательстве и отдельных федеральных законах. В частности, можно говорить о тождественности категорий, которые закреплены в п. 1 ст. 437 ГК РФ и федеральном законе «О рекламе», поскольку в обоих случаях предложение рекламы неопределенному кругу потребителей рекламного продукта рассматривается в качестве публичной оферты, если только в конкретном договоре не указано обратное.

В то же время для нельзя отождествлять понятие «неопределенный круг», которое есть в гражданском процессуальном законодательстве, с понятием, используемым в ГК РФ. Как верно пишет А.М. Эрделевский, «в первом случае это лица, в защиту интересов которых производится обращение в суд, а во втором — лица, к которым адресовано обращение (предложение о заключении договора). Однако сопоставление сделанных в Обзоре и письме разъяснений показывает, что общим в них является представление о неопределенном круге лиц как о некоей множественности субъектов, индивидуально-определенный состав которой невозможно определить заранее. Индивидуально-определенным может считаться лишь поименный состав такой множественности, поскольку согласно общему правилу п. 1 ст. 19 ГК гражданин приобретает и осуществляет права и обязанности под своим именем»<sup>10</sup>.

Примеры соответствующих исковых требований, которые предъявляются в рамках искового производства в целях защиты прав и законных интересов неопределенного числа лиц, сегодня достаточно широко представлены в российском законодательстве, но такие требования, как правило, жестко связаны с полномочиями, которыми наделяются субъекты, которые вправе заявлять названные требования (к примеру, речь может идти об органах прокуратуры)<sup>11</sup>.

Таким образом, при защите неопределенного круга лиц принципиальное значение имеют три составляющие: защите подлежит общественный или публично-государственный интерес, которым обладает большое число лиц; все они заявляют однородные требования к единому ответчику (ответственной стороне); при удовлетворении судом таких требований истцы получают право на индивидуальные компенсационные выплаты в порядке заявления иных самостоятельных исков.

<sup>1</sup> См.: Проект Концепции по унификации процессуального законодательства. Екатеринбург, 2014. С. 71–73.

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52, ст. 1865.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 140.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 10, ст. 1163.

<sup>5</sup> См.: *Бахарева О.А.* Некоторые вопросы судопроизводства по делам о защите прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц // Администратор суда. 2013. № 2. С. 16.

<sup>6</sup> См.: *Уксусова Е.Е.* Дела о защите прав неопределенного круга лиц // Российская юстиция. 1997. № 11. С. 42–44.

<sup>7</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 11. С. 27.

<sup>8</sup> *Эрделевский А.М.* О неопределенном круге лиц в гражданском процессе // Вестник Академии Генеральной Прокуратуры РФ. 2014. № 1. С. 11.

<sup>9</sup> См.: Письмо ФНС РФ от 25 апреля 2007 г. № ШТ-6-03/348 «О направлении писем Федеральной антимонопольной службы от 23 января 2006 № АК/582 „О рекламе на сувенирную продукцию”, от 30 октября 2006 г. № АК/18658 „О рекламной продукции” и от 5 апреля 2007 г. № АЦ/4624 „О понятии „неопределенный круг лиц”» // Экономика и жизнь. 2007. № 19.

<sup>10</sup> *Эрделевский А.М.* Указ. раб. С. 12.

<sup>11</sup> См.: *Маринкин Д.Н.* Проблемы специальных знаний потребителя // Вестник Пермского университета. 2012. № 4. С. 104.

**С.Н. Климова**

## К ВОПРОСУ О ЦЕЛЯХ И ЗАДАЧАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

В статье исследуется вопрос о соотношении правовых категорий «цели» и «задачи», их роли в исполнительном производстве. Рассматриваются различные точки зрения относительно места данных правовых категорий в правовом регулировании. Проводится сравнительный анализ общих положений гражданского судопроизводства, арбитражного судопроизводства, административного судопроизводства и исполнительного производства.

**Ключевые слова:** цель исполнительного производства, задачи гражданского судопроизводства, доступность, арбитражное судопроизводство, административное судопроизводство.

**S.N. Klimova**

## TO THE QUESTION OF THE GOALS AND OBJECTIVES OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS

The article is devoted to the issue of correlation of legal categories “goals” and “objectives”, their role in the enforcement proceedings. Various points of view of scientists concerning the place of these legal categories in the legal regulation. The author makes a comparative analysis of the General provisions of the civil proceedings, arbitration proceedings, administrative proceedings and enforcement proceedings.

**Keywords:** aim of enforcement proceedings, the tasks of civil proceedings, availability, arbitration proceedings, administrative proceedings.

Успех деятельности напрямую зависит от ясности ее цели<sup>1</sup>, а достижение цели предопределяется выполнением определенных задач. Относительно юридической сферы это предполагает, что источники права, особенно кодифицированные акты, должны включать норму, раскрывающую цели и задачи деятельности, являющиеся предметом правового регулирования. Реформирование российской правовой системы, а именно вступление в силу Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ), разработка концепции Единого ГПК РФ, внесение изменений в ГПК РФ, АПК РФ, в Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>2</sup>, на наш взгляд, обуслов-

© Климова Светлана Николаевна, 2016

Аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Klimova-SN-26.04@yandex.ru

лено непосредственным воздействием международно-правовой системы судебной защиты на российское правосудие, и также изменением в экономической, социальной и иных сферах жизни российского общества.

Конституцией РФ каждому человеку и гражданину гарантируется государственная (ч. 1 ст. 45), в т.ч. и судебная защита прав и свобод (ч. 1 ст. 46), ч. 4 ст. 15 предусмотрено, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Вступление России в Совет Европы и ратификация Европейской конвенции о защите прав и свобод человека и гражданина послужили причиной закрепления таких задач арбитражного судопроизводства, как: справедливое публичное судебное разбирательство и обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 2 АПК РФ)<sup>3</sup>. На сегодняшний день, как обозначено во вступительном слове председателя Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству П.В. Крашенинникова к Концепции Единого Гражданского процессуального кодекса, «основной целью разработки данной Концепции является обеспечение доступного и справедливого правосудия, осуществляемого в разумные сроки с соблюдением процессуальных норм компетентными и независимыми судьями, гарантированное исполнение судебных актов, что является абсолютным условием демократического развития правового государства, основанного на приоритете прав и свобод человека»<sup>4</sup>.

В недавно вступившем в силу КАС РФ были учтены некоторые пробелы, которые существуют в ныне действующем гражданском процессуальном законодательстве и Федеральном законе «Об исполнительном производстве». В основных положениях данного Кодекса закреплена норма «Задачи административного судопроизводства» (ст. 3):

- 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Относительно арбитражного законодательства, которое в ст. 2 АПК РФ также устанавливает только задачи арбитражного судопроизводства, указано следующее:

1. защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность...;
2. обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и др.

Как видно, одной из важных задач представленных законодательных актов, которая направлена на приведение национального законодательства в соответствие с международным уровнем судебной защиты, является «обеспечение доступности правосудия».

Статья 2 ГПК РФ раскрывает значение, цели и задачи гражданского судопроизводства, а в названии указано только «задачи гражданского судопроизводства»:

цель, обозначенная в этой норме — защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений; задачи — правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел, предупреждение правонарушений и др. Статья 2 Федерального закона «Об исполнительном производстве» аналогична норме ГПК РФ, в названии статьи употребляется только термин «задачи исполнительного производства» — правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в содержании своем определяет и цели исполнительного производства — защита нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также обеспечение исполнения обязательств по международным договорам РФ.

Исходя из реалий современной правовой действительности и анализа действующего законодательства, следует обратить внимание на то, что законодатель постепенно отходит от традиционного построения норм в основных положениях, неоднозначно подходит к пониманию правовых категорий «цели» и «задачи», в некоторых нормативно-правовых актах указаны и цели, и задачи (ГПК РФ, Федеральный закон «Об исполнительном производстве»), а в других (АПК РФ, КАС РФ) регламентированы только задачи, а в содержании раскрывается и цель. На наш взгляд, отсутствие дифференциации категориальных понятий и различное их понимание являются недостатками вышеназванных кодифицированных актов. Также для процессуального законодательства характерно, что в отдельных нормативных актах содержится дефиниция как цели, так и задач, а в названии статьи употребляется только термин «задачи», что, на наш взгляд, является недочетом нормы, нарушением правил законодательной техники.

Такие разногласия в нормах возникают по причине отсутствия единого нормативного правового акта, который выступал бы в роли доминанта в правовом регулировании взаимосвязанных общественных отношений российского права. Д.В. Чухвичев обращает внимание на то, что положения ГПК РФ и АПК РФ играют значительную роль в правовом регулировании процессов исполнительного производства, дополняя и восполняя имеющиеся пробелы в Федеральном законе «Об исполнительном производстве», такое «проявление запутанности и бессистемности влечет за собой серьезные проблемы в толковании и реализации предписаний законов»<sup>5</sup>. Л.А. Грось выражает надежду, что некоторые вопросы будут разрешены с принятием Единого Кодекса гражданского процессуального права, который нацелен на приведение к «общему знаменателю» и устранению отличий касательно основных правил исполнительного производства, содержащихся в ГПК РФ и АПК РФ<sup>6</sup>.

Аналогичная ситуация сложилась и в правовой доктрине. По-прежнему отсутствует единое мнение по вопросу о тождественности понятий «цели» и «задачи». Например, А.Т. Боннер считает, что применение в законодательстве термина «цели» неоправданно и целесообразно использовать термин «задачи»<sup>7</sup>. По мнению Г.А. Жилина, цели и задачи гражданского судопроизводства — тождественные явления<sup>8</sup>. О.П. Чудаева утверждает, что «цель» и «задача» являются самостоятельными и неоднородными категориями в науке гражданского судопроизводства, их следует различать<sup>9</sup>. На наш взгляд, названные «целевые установки»<sup>10</sup> неидентичны не только в этой сфере, но в исполнительном производстве, арбитражном судопроизводстве и в административном судопроизвод-

стве. Процессуальная цель и процессуальная задача — взаимосвязанные, но не одинаковые правовые категории: цель — желаемый результат процессуальной деятельности, задача — требование, при соблюдении которого указанный результат достигается<sup>11</sup>. Обращаясь к определению задач исполнительного производства, констатируем, что целью исполнительного производства является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, а также обеспечение исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации. Достижение этого возможно только через решение задач исполнительного производства, т.е. посредством правильного и своевременного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в предусмотренных законодательством РФ случаях исполнение иных документов, что напрямую вытекает из текстуального толкования содержания ст. 2 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Складывается впечатление, что «АПК РФ более прогрессивно подходит к задачам судопроизводства...»<sup>12</sup>, т.к. уже в 2002 г. он предусматривал доступность правосудия в отличие от гражданского судопроизводства и исполнительного производства, в которых на сегодняшний день не закреплена данная задача. По верному замечанию некоторых авторов, арбитражное процессуальное законодательство соответствует признанным европейским стандартам<sup>13</sup>. Результатом вхождения России в международное правовое пространство послужило причиной для закрепления в арбитражном процессуальном законодательстве в качестве задач арбитражного судопроизводства справедливое публичное разбирательство и обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности<sup>14</sup>.

Принятие кодифицированного источника исполнительного права — Исполнительного кодекса РФ — могло бы решить многие, если не большинство проблем, возникающих в процессе исполнительного производства<sup>15</sup>, в проекте Исполнительного кодекса РФ 2008 г. имеется статья «Задачи исполнительного производства», одна из которых определяется как «обеспечение доступности системы принудительного исполнения»<sup>16</sup>, к сожалению, предположить когда кодекс будет принят, пока не представляется возможным. На наш взгляд, до принятия Исполнительного кодекса включение данной задачи в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» может способствовать не только эффективности, но и доступности системы принудительного исполнения.

<sup>1</sup> См.: Михайлова Е.В. Об общей цели, единых задачах и основополагающих принципах судебной деятельности по рассмотрению гражданских и уголовных дел // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 4. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849.

<sup>3</sup> См.: Ефремова Н.Н. Процессуальные средства обеспечения доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (в контексте международно-правовых стандартов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 3.

<sup>4</sup> URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172071/73365aaf6d640c0e4842c0811a9b35970e4b26ae/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172071/73365aaf6d640c0e4842c0811a9b35970e4b26ae/) (дата обращения: 15.09.2015).

<sup>5</sup> Чухвичев Д.В. Исполнительное производство: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция». М., 2008. С. 35–36.

<sup>6</sup> См.: Грось Л.А. Исполнительное производство в контексте Концепции Единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Исполнительное право. 2015. № 1. С. 5.

<sup>7</sup> См.: Боннер А.Т. Правосудие как вид государственной деятельности. М., 1973. С. 22.

<sup>8</sup> См.: Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С. 27.

<sup>9</sup> См.: Чудаева О.П. Реализация задач гражданского судопроизводства в стадии судебного разбирательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 7.

<sup>10</sup> См.: *Зайцев И.М.* Целевые установки гражданского судопроизводства // Проблемы реформы гражданского процессуального права и практики его применения. Свердловск, 1990. С. 15.

<sup>11</sup> См.: *Богомолов А.А.* Процессуальные гарантии правильности и своевременности рассмотрения и разрешения гражданских дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 11.

<sup>12</sup> *Малюшин А.А., Малюшин К.А.* Медиация и исполнительное производство: основные трудности и пути их решения // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 32.

<sup>13</sup> См.: *Лебедев В.М., Хабриева Т.Я.* Правосудие в современном мире / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2012. С. 318.

<sup>14</sup> См.: *Ефремова Н.Н.* Указ. раб. С. 3.

<sup>15</sup> См.: *Исаенкова О.В.* Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции / под ред. М.А. Виктут. Саратов, 2002. С. 177.

<sup>16</sup> См.: Исполнительный кодекс Российской Федерации. Проект. М., 2008. С. 22.

# УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. КРИМИНАЛИСТИКА. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

---

Ю.И. Бытко

## КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КАК ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье обобщаются результаты авторского исследования вопросов о содержании криминализации как важнейшей составляющей уголовной политики и причинах ее осуществления.

**Ключевые слова:** криминализация, декриминализация, пенализация, причины, условия, факторы.

Yu.I. Bytko

## CRIMINALIZATION AS AN IMPORTANT COMPONENT OF CRIMINAL POLICY

The article reported the results of a study the author questions about the content of criminalization as an essential part of criminal policy, and the reasons for its implementation.

**Keywords:** criminalization, decriminalization, penalization, causes, conditions, factors.

Понятие «криминализация» используется в уголовно-правовой теории для обозначения процесса и результата одной из важнейших составляющих процесса уголовно-правового нормотворчества — признания преступлениями определенных деяний и установления за их совершение уголовной ответственности<sup>1</sup>. Иногда в это определение включают также указание на установление за такие деяния уголовных наказаний.

В связи с последней оговоркой в качестве спорного было заявлено мнение о необходимости рассматривать криминализацию в узком и широком смысле, когда в ее содержание включаются, помимо признания деяний преступлениями, также пенализация и депенализация. Аргументируется это тем, что признание деяния преступлением предполагает и установление за его совершение уголовного наказания<sup>2</sup>.

Оппонируя этому мнению, Н.А. Лопашенко пишет, что по отношению к криминализации пенализация носит вторичный характер и является совершенно самостоятельным методом уголовно-правовой политики. В процессе криминализации «происходит только констатация уголовной наказуемости преступного деяния. Разработкой же конкретных мер уголовно-правового воздействия на конкретное преступное поведение занимается не криминализация, а пенализация»<sup>3</sup>.

---

© Бытко Юрий Ильич, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия), заслуженный юрист Российской Федерации

С Н.А. Лопашенко можно согласиться только в том, что номенклатура и размеры уголовных наказаний (пенализация) определяются Госдумой хронологически также после признания деяния преступным (т.е. после криминализации), как и текстуально в структуре уголовно-правовой нормы наказание следует за описанием этого деяния в диспозиции нормы. На первый взгляд, такая процедура кажется логичной и обоснованной с точки зрения содержания последовательно совершаемых действий. Однако при внимательном рассмотрении сложившегося, традиционно повторяющегося процесса криминализации и пенализации становится очевидным, что в науке произошло смешение двух явлений — общественной опасности как одного из существенных признаков теоретически определяемого понятия преступления и эмпирической общественной опасности уже реального, в жизни случившегося явления.

В теории и законодательной практике не встречается возражений против тезиса об использовании величины общественной опасности деяния в качестве критерия отграничения преступления от иных правонарушений (не преступлений), т.е. этот признак признается определяющим или, если можно так выразиться, криминогенерирующим.

В связи со сложившейся традицией хронология криминализации выглядит следующим образом: законодатель устанавливает уголовную ответственность за деяние, затем, оценив величину его общественной опасности уже в сравнении с другими преступлениями, определяет за него уголовное наказание. И в зависимости от строгости установленного наказания деяние на основании ст. 15 УК РФ по определению относится уже к соответствующей категории тяжести.

Между тем процедура должна быть обратной: законодателю следует уже на стадии оценки величины (масштаба, размера) общественной опасности криминализируемого деяния, в сравнении с опасностью иных (не преступных) правонарушений, одновременно соизмерить ее и с величиной общественной опасности других преступлений, предопределив этим его место в классификации преступлений по данному критерию как преступление небольшой, средней тяжести, тяжкое или особо тяжкое. Лишь после этого деяние следует признать преступлением и предусмотреть в санкции новой нормы вид и размер наказания за него, но в пределах типовой санкции, предусмотренной ст. 15 УК РФ для данной категории преступлений. Обратная процедура, когда избирается санкция, а затем с ее учетом преступление относится к какой-либо классификационной группе, является логически ущербной.

И это — одна из причин появления уголовно-правовых норм, не согласующихся с концептуальными основами построения УК РФ. Особенно очевидным это стало с 2003 г. Именно с этого года законодатель откровенно демонстрирует стремление к либерализации уголовного законодательства. Однако эти изменения противоречат системному порядку, не согласуются с концептуальными основами построения УК РФ, носят хаотический характер, принимаются без научного обоснования, часто в угоду политическим конъюнктурам, нередко под давлением ангажированных средств массовой информации, характеризуются несбалансированностью уголовно-правовых санкций, неадекватностью реальной общественной опасности многих деяний и заложенной в нормах УК РФ мерой наказания.



Точно определил сущность нововведений в УК РФ в последние годы председатель комитета Госдумы П.В. Крашенинников: «...Маятник уголовных репрессий у нас болтается туда-сюда. Уголовный кодекс весь состоит из заплат»<sup>4</sup>.

Создается впечатление, что законодатель стремится посредством внесения изменений в УК РФ оперативно отреагировать на любые действительные или кажущиеся изменения в состоянии и структуре преступности, хотя, что более вероятно, на направление и силу «политических ветров».

Между тем юристам хорошо известно, что эффективность уголовного законодательства в значительной мере определяется его стабильностью. Поэтому к его изменениям следует прибегать только в крайних случаях, когда в результате научных исследований бесспорно доказано, что норма УК РФ в действующей редакции не эффективна, что неэффективными оказались и иные апробированные меры реагирования (организационные, экономические, гражданско-правовые, административно-правовые)<sup>5</sup>.

Таким образом, при решении вопроса о криминализации определенного деяния оценивается величина его общественной опасности в сравнении не только с административно наказуемыми деяниями как более сходными по данному признаку, но обязательно — и с другими видами преступлений. То есть, придя к выводу, что оно более опасно, чем административное правонарушение, мы должны соотносить величину его общественной опасности также с опасностью и преступлений иной категории тяжести.

В связи с этим актуализируется не только проблема критериев определения сравнительной общественной опасности различных видов преступлений, но и проблема совершенствования уголовно-правовых санкций, которые должны строго коррелировать с величиной общественной опасности преступлений.

Санкцию можно рассматривать как готовую, установленную законодателем шкалу измерения тяжести общественно опасных деяний<sup>6</sup>. В сравнении с другими возможными критериями классификации преступлений по масштабу общественной опасности санкция обладает следующими преимуществами: она наиболее точно выражает общественную опасность преступления, ее характер и степень, может быть заменителем подробного изложения всех признаков этой опасности; санкция способна отражать специфику характера и степени общественной опасности каждой из предусмотренных классификацией категорий преступлений, иметь определенную градацию; может быть исчерпывающим образом определена в законе<sup>7</sup>.

Криминализация деяний является важнейшей составляющей уголовной политики. Другой, не менее важной ее составляющей выступает деятельность по совершенствованию норм Общей части уголовного законодательства. Известно, что их содержание в значительной мере определяет содержание и норм Особенной части уголовного законодательства.

Теоретики права, исследующие проблемы генезиса криминализации, оперируют понятием «причины» и другими синонимичными с ним (так принято считать) понятиями: «факторы», «условия», «принципы», «поводы». Аналогичным понятийным аппаратом оперируют и при исследовании проблем декриминализации и пенализации.

Номенклатура обстоятельств, сгруппированных в теории под именем родового понятия «причины» названных явлений, изменчива и определяется динамикой внутривнутриполитических, экономических, социальных факторов, как и

обстоятельств международно-правового характера. И объясняется это тем, что совершенствование любой сферы жизни и деятельности общества и государства в той или иной мере связано в первую очередь с обузданием криминала<sup>8</sup>.

Первое, что бросается в глаза при знакомстве с состоянием проблемы криминализации, — терминологическая разногласица, смешение понятий. В результате трудно понять, кто о чем говорит.

Нет необходимости воспроизводить здесь все существующие мнения, поскольку, во-первых, в литературе уже имеются на этот счет достаточно полные и содержательные обзоры и нет необходимости их еще раз дублировать; во-вторых, даже лаконичный анализ некоторых из них убеждает в том, что не только любителям, но и профессионалам трудно разобраться в этом терминологическом хаосе. Так, Г.А. Злобин, впервые предложивший понятие «*основание криминализации*», подразумевал под ним совокупность множества явлений, таких, в частности, как: неблагоприятная динамика деяний определенного вида; возникновение и развитие новых общественных отношений; обнаружение вредных последствий хозяйственной или иной деятельности людей; внезапное изменение социальной, экономической или политической обстановки в результате войны, стихийного бедствия, неурожая, других событий; развитие общества или отдельной сферы социальной действительности, определяющей нетерпимость, особую опасность некоторых деяний, с которыми прежде приходилось мириться; необходимость выполнения обязательств по международным соглашениям. При этом он отождествлял *основание и предпосылки* возникновения или изменения уголовно-правовой нормы<sup>9</sup>.

В.Н. Кудрявцев под *основаниями* криминализации имел в виду вредность, распространенность деяния, невозможность предотвратить его иными средствами<sup>10</sup>.

Вместе с тем он, как и В.В. Лунеев, отождествлял *основания криминализации и ее причины*, в качестве которых оба называют развитие новой группы общественных отношений, распространение деяний определенного вида, существенное изменение социально-политической обстановки в стране<sup>11</sup>.

Н.А. Лопашенко права, говоря о том, что нельзя отождествлять *причины криминализации и ее основание*. Она, к сожалению, не объясняет, что понимает под причинами в отличие от основания криминализации, хотя *основание* определяет достаточно четко: это то обстоятельство, которое свидетельствует о социальной необходимости новой уголовно-правовой нормы или системы норм и порождает криминализацию<sup>12</sup>. Такое *основание*, по ее мнению, может возникнуть в результате переоценки степени общественной опасности поведения, требующей уголовно-правового запрета<sup>13</sup>.

При этом Н.А. Лопашенко без достаточных аргументов акцентирует внимание на том, что основание криминализации носит объективный характер, а причины объективны «далеко не всегда»<sup>14</sup>. Ее логическая ошибка видится в следующем: оценка (переоценка) чего-либо (в данном случае степени общественной опасности деяния) всегда субъективна. Между тем причины любого явления всегда объективны. Субъективными могут быть не причинные связи между какими-то явлениями, а только наши суждения об их наличии или отсутствии.

А.В. Наумов также считает, что общим *основанием* криминализации деяний служит переоценка степени их общественной опасности<sup>15</sup>.

А.И. Коробеев называет уже не одно, а группу *оснований* криминализации: 1) юридико-криминологические; 2) социально-криминологические; 3) социально-психологические<sup>16</sup>.

Между тем А.Д. Антонов под основаниями криминализации понимает обстоятельства, порождающие объективную необходимость уголовно-правовой охраны определенных ценностей<sup>17</sup>.

К сожалению, наиболее последовательный сторонник выработки универсального понятийного аппарата (применительно к исследуемой проблеме) Н.А. Лопашенко, основательно критикуя А.И. Коробеева и А.Д. Антонова за смешение понятий «основания криминализации», «причины криминализации», «условия криминализации» впадает в тот же «грех». Так, она пишет, что те явления, которые А.И. Коробеев считает основаниями криминализации (возможности системы юстиции, отсутствие возможных побочных последствий уголовно-правового запрета, исторические традиции), на самом деле являются принципами или условиями криминализации. Таким образом, Н.А. Лопашенко *отождествляет принципы и условия* криминализации<sup>18</sup>. Те обстоятельства, которые А.И. Коробеев именует основаниями криминализации, она предлагает считать или требованиями, или предпосылками криминализации, т.е. отождествляет требования с предпосылками, а принципы — с условиями криминализации<sup>19</sup>.

Вполне очевидно, что названные авторы, как и некоторые не упомянутые здесь, используют одни и те же понятия, говоря при этом о разных явлениях: одни ведут речь об обстоятельствах, влияющих на изменение величины общественной опасности деяний определенного вида, другие — об обстоятельствах, генерирующих процедуру криминализации, декриминализации, пенализации.

Вопрос о понятиях в контексте проблемы криминализации запутан настолько, что уже раздаются голоса о бессмысленности его дальнейшего обсуждения. В частности, Н.А. Лопашенко, высоко оценивая результаты исследования Н.И. Хавронюка, который, по ее мнению, создал новую теорию криминализации, отличную от имеющихся в науке<sup>20</sup>, задается вопросом: «Вот только зачем? Есть ли необходимость в том, чтобы и далее расширять и без того широкую несогласованность авторских позиций во взглядах на уголовную политику и ее компоненты<sup>21</sup>»?

Эмоции Н.А. Лопашенко по поводу сложившейся ситуации понятны, а вот ее недвусмысленный намек на необходимость отказаться от разработки понятийного аппарата применительно к проблеме уголовной политики вообще и к проблеме криминализации в частности вряд ли можно считать обоснованным.

Если вопрос о понятийном аппарате применительно к названным проблемам крайне запутан (а в этой оценке Н.А. Лопашенко, безусловно, права), то уместно говорить не об ограничении таких исследований, а наоборот, об их активизации, имея в виду, что недооценка понятий в научном исследовании неоправданна, поскольку процесс научного познания действительности предполагает оперирование имеющимися, уже выработанными научными понятиями и формирование новых.

Понятийный аппарат выступает и как орудие исследования, и как способ выражения его результатов. Прав был В.И. Ленин, рассматривая понятие как «высший продукт мозга, высшего продукта материи»<sup>22</sup>.

Применительно к ситуациям, подобным той, которая обсуждается здесь, уместно вспомнить также афоризм Ф. Бэкона: «Споры не уместны там, где мы расходимся в началах, в самих понятиях и даже в формах доказательств»<sup>23</sup>.

Вместе с тем нельзя не признать симптоматичным вывод Н.А. Лопашенко о серьезном кризисе в сфере исследования проблемы сущности и генезиса уголовной политики, обусловленном разными обстоятельствами, в т.ч. и неразработанностью понятийного аппарата.

Сложившуюся ситуацию представляется возможным объяснить тем, что изначально при изучении сущности и причин криминализации, как важнейшей составляющей уголовной политики, было избрано ложное направление в связи с подменой предмета исследования: в то время как в качестве такового заявлялось познание причин криминализации, фактически исследовались причины, в силу которых появляются новые виды общественно опасных посягательств или изменяется величина общественной опасности других деяний, уже признанных преступлениями.

По существу при определении предмета исследования произошло отождествление двух явлений — *динамика преступности и ее причины отождествлены с сущностью и причинами деятельности в сфере уголовно-правового нормотворчества*. Поэтому изначально исследование проблем сущности и причин уголовной политики (и криминализации как ее важнейшей составляющей в т.ч.) было переориентировано на сугубо криминологические проблемы — о причинах вновь появляющихся видов общественно опасных деяний и причинах изменения величины общественной опасности других деяний, ранее уже оказавшихся в поле зрения и исследователей, и законодателей.

Думается, в свете сказанного становится понятным, почему, во-первых, исследователи проблем уголовной политики оперируют, как отмечалось выше, общепринятыми в криминологических исследованиях, посвященных генезису и динамике преступности и ее видов понятиями: «причины», «факторы», «условия» и т.п.; во-вторых, почему в качестве причин (факторов, условий и т.п.) криминализации называются явления, фигурирующие в криминологии в качестве причин (факторов, условий) преступности — возникновение и развитие новых общественных отношений; наступление вредных последствий хозяйственной или иной деятельности людей; внезапное изменение социальной, экономической или политической обстановки в результате войны, стихийного бедствия, неурожая, других событий; развитие общества или отдельной сферы социальной действительности, которое определяет особую опасность некоторых деяний, с которыми прежде приходилось мириться; необходимость выполнения обязательств по международным соглашениям и т.п.

Но ведь кажется очевидным, что названные и многие другие известные криминологам обстоятельства (события), будучи причинами преступности и отдельных ее видов, являются не причинами криминализации, а лишь поводами для включения в повестку дня Государственной Думы вопроса о криминализации определенного общественно опасного деяния или группы подобных деяний.

Данные обстоятельства не могут определяться как причины криминализации хотя бы потому, что причина — это явление, которое с неизбежностью, закономерно, в силу своей сущности и заданного этой сущностью вектора собственного развития порождает другое явление как свое преобразованное я — свое следствие.

Между тем известно, что далеко не всегда возрастание степени общественной опасности какого-либо вида деяния и констатация этого факта Госдумой обязательно сопровождается его криминализацией, точно так же, как снижение его общественной опасности далеко не всегда с неизбежностью влечет за собой

его декриминализацию. Достаточно вспомнить эпопею с декриминализацией оскорбления и клеветы Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. с последующей (через 7 мес.) криминализацией клеветы (Федеральный закон от 28 июля 2012 г.) и отказе в этом оскорблении.

Причины этих уголовно-правовых трансформаций непосвященным людям до сих пор не известны и вряд ли в ближайшее время следует ожидать точного (или хотя бы близкого к нему) ответа на данный вопрос. Достоверно известно лишь, что ни в 2011 г., ни в предшествовавшие годы не произошло каких-либо чрезвычайных социальных катаклизмов, обусловивших снижение общественной опасности названных деяний до степени, обязывавшей Госдуму в соответствии с требованием закона «причинности», их декриминализировать. И уж тем более очевидно, что за 7 мес., истекших с момента декриминализации клеветы, не могла возрасти степень ее общественной опасности не только в масштабах огромного государства, но даже в масштабах коммунальной квартиры до значений, обусловивших ее обязательную (по тем же законам «причинности») криминализацию.

Говорить о причинах, условиях, факторах криминализации вообще некорректно, имея в виду, что криминализация — *это целенаправленная, мотивированная, политизированная и нередко эмоционально насыщенная деятельность* высшего законодательного органа государства — Государственной Думы. И единственной причиной ее законотворческой деятельности, в т.ч. в сфере криминализации, декриминализации, пенализации и депенализации является ее правовой статус, определенный ст. 103–105 Конституции РФ: законотворчество Госдумы — одна из важнейших составляющих ее статусной деятельности. Другими словами, причиной ее законотворческой деятельности является ее правовой статус.

Госдума при наличии законодательной инициативы (по поводу принятия нового уголовного закона или внесения изменений, дополнений в действующий уголовный закон), оформленной надлежащим образом должностными лицами или государственными органами, наделенными в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ таким полномочием, обязана изучить этот вопрос.

Однако ни в одной статье Конституции РФ не сформулировано положение, обязывающее Госдуму принимать закон в каждом случае регистрации законодательной инициативы. То есть не существует жесткой зависимости (не только на функциональном уровне, но даже на уровне причинной связи) между существованием общественно опасных деяний и обязательной, неизбежной их криминализацией. Именно этот факт невольно констатируют некоторые теоретики права, обосновательно при этом сетуя на то, что «нередко причиной криминализации выступает не научное изучение изменения социальной действительности, а совершенно случайное событие (возможно, вызвавшее общественный резонанс)»<sup>24</sup>. На этом основании делается вывод о том, что причины криминализации далеко не всегда объективны.

Подобные выводы убеждают в том, что применительно к деятельности, которая именуется криминализацией, неуместно говорить о ее причинах, условиях или факторах, как некорректно говорить и о необъективности причин криминализации. В таких случаях, представляется, речь должна идти или о необоснованной, или недостаточно обоснованной криминализации в связи с неубедительностью (необоснованностью, надуманностью) поводов к ней, или в связи с их отсутствием, или в связи с тем, что Госдума руководствовалась при

этом и другими соображениями, помимо тех, которыми обычно руководствуются научные работники. То есть единственным обстоятельством, обязывающим Госдуму приступить к процедуре криминализации, является законодательная инициатива — *повод*, а ее *причиной* — правовой статус Госдумы.

Как любая государственная управленческая деятельность, процедура уголовно-правового нормотворчества не может быть не политизированной. Это часть политики государства и именно поэтому не случайно в сложной дефиниции «уголовная политика» вторым ключевым словом является «политика».

Между тем любая разновидность политики как специфическое направление деятельности государства всегда конъюнктурна. Это относится и к уголовной политике как одной из составляющих внутренней политики государства. И всякие разговоры о том, что уголовное законодательство (содержание уголовной политики) не должно быть политизированным<sup>25</sup>, несомненно, конъюнктурны.

Таким образом, законотворческая деятельность Госдумы как выборного государственного законодательного органа является разновидностью государственной управленческой деятельности. Уместно в связи с этим обратить внимание на общепринятую в административно-правовой теории классификацию видов государственного управления на управление в широком смысле и в узком смысле. Под управлением в широком смысле понимается деятельность государства в целом, всех его звеньев и структур, а в узком различаются виды государственной деятельности — законодательная, судебная, управленческая<sup>26</sup>.

Под управлением вообще в административно-правовой теории принято понимать «целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления в целях создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений»<sup>27</sup>. При этом традиционно выделяются следующие виды управления: механическое (техническое), биологическое и социальное. Последнее, представляющее для нас предметный интерес, определяется как особый тип управления посредством «воздействия одних людей на других главным образом с помощью информации в целях упорядочения социально значимых процессов, обеспечения устойчивости развития социальных систем»<sup>28</sup>.

В свете вышесказанного, вряд ли можно ожидать оппонирования мнению о том, что уголовный закон (как, впрочем, и любой другой нормативный правовой акт) является по своему содержанию сгустком специфической правовой информации, транслируемой государством своим подданным в качестве императива для воздействия на их волю «в целях упорядочения социально значимых процессов, обеспечения устойчивости развития социальных систем»<sup>29</sup>.

<sup>1</sup> См., например: *Наумов А.В.* Российское уголовное право: курс лекций: в 2 т. Т. 1: Общая часть. М., 2004. С. 161.

<sup>2</sup> См.: Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация / под ред. В.Н. Кудрявцева. М., 1982. С. 17.

<sup>3</sup> *Лопашенко Н.А.* Уголовная политика. М., 2009. С. 92.

<sup>4</sup> Аргументы и факты. 2010. 27 окт.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: *Бытко Ю.И.* О некоторых признаках кризиса в сфере уголовно-правового нормотворчества // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 3 (92). С. 146–158.

<sup>6</sup> См.: *Зелинский А.Ф.* Рецидив преступлений (структура, связи, прогнозирование). Харьков, 1980. С. 13. *Л.Н. Кривоченко* также считает, что в санкции выражена оценка законодателем тяжести преступления (см.: *Кривоченко Л.Н.* Классификация преступлений. Харьков, 1980. С. 50).

<sup>7</sup> См.: *Кривоченко Л.Н.* Указ. раб. С. 50.

<sup>8</sup> См.: *Лунеев В.В.* Правовое регулирование общественных отношений — важнейший фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности // Государство и право. 2001. № 5. С. 107.

<sup>9</sup> См.: Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация / под ред. В.Н. Кудрявцева. М., 1982. С. 204–206.

- <sup>10</sup> См.: *Кудрявцев В.Н.* Научные предпосылки криминализации // *Криминология и уголовная политика*. М., 1985. С. 105.
- <sup>11</sup> См.: Курс российского уголовного права: Общая часть / под ред. В.Н. Кудрявцева и А.В. Наумова. М., 2001. С. 22.
- <sup>12</sup> См.: *Лопашенко Н.А.* Указ. раб. С. 100.
- <sup>13</sup> См.: Там же. С. 101.
- <sup>14</sup> Там же. С. 101.
- <sup>15</sup> См.: Российское уголовное право: Общая часть / под ред. В.Н. Кудрявцева и А.В. Наумова. М., 2000. С. 82; *Наумов А.В.* Российское уголовное право: курс лекций: в 2 т. Т. 1: Общая часть. С. 162.
- <sup>16</sup> См.: *Коробеев А.И.* Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Хабаровск, 1987. С. 69–88.
- <sup>17</sup> См.: *Антонов А.Д.* Теоретические основы криминализации и декриминализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 17.
- <sup>18</sup> См.: *Лопашенко Н.А.* Указ. раб. С. 103.
- <sup>19</sup> См.: Там же. С. 102–103.
- <sup>20</sup> См.: *Хавронюк Н.И.* Поводы, причины, условия и способы криминализации общественно опасных деяний // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции (29–30 января 2004 г.). М., 2004. С. 448–453.
- <sup>21</sup> См.: *Лопашенко Н.А.* Указ. раб. С. 104.
- <sup>22</sup> *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 29. С. 149.
- <sup>23</sup> *Бэкон Ф.* Афоризмы об истолковании природы и царстве человека // Бэкон Френсис. Соч.: в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. Т. 2. М., 1978. С. 17.
- <sup>24</sup> См.: Курс российского уголовного права. Общая часть / под ред. В.Н. Кудрявцева и А.В. Наумова. С. 22.
- <sup>25</sup> Многие теоретики права обращают внимание на то, что главный закон страны — Конституция РФ содержит положения, отражающие идеологические представления законодателя, совокупность которых можно определить как либеральную идеологию. См., в частности: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2002. С. 8; *Бытко С.Ю.* Эффективность предупредительного воздействия уголовного наказания. М., 2014. С. 60; *Дмитриев Ю.А.* Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2009. С. 7; *Поляков М.П.* Уголовно-процессуальная интерпретация результатов оперативно-розыскной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 5.
- <sup>26</sup> См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. С. 10.
- <sup>27</sup> *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник. 3-е изд., пересм. и доп. М., 2008. С. 19.
- <sup>28</sup> Там же. С. 22.
- <sup>29</sup> Там же.

**В.В. Степанов, В.И. Галушкин**

## ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ И КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОИЗВОДСТВА ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЯ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье рассматриваются отдельные аспекты производства освидетельствования при выявлении и расследовании преступлений. Обосновывается необходимость предусмотреть в УПК РФ ряд норм, которые бы способствовали совершенствованию тактики осуществления этого действия.

**Ключевые слова:** освидетельствование; принудительное производство освидетельствования; личный обыск; осмотр одежды.

© Степанов Владимир Васильевич, 2016

Кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры криминалистики (Саратовская государственная юридическая академия), Заслуженный юрист РФ, Заслуженный работник высшей школы РФ, Почетный работник высшего образования РФ

© Галушкин Виталий Иванович, 2016

Кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики (Саратовская государственная юридическая академия)

V.V. Stepanov, V.I. Galushkin

PROCEDURAL AND CRIMINALISTICAL ASPECTS  
OF HUMAN BODY EXAMINATION IN CRIMINAL PROCEDURE

The article explores some aspects of human body examination in criminal investigation. The number of legal norms are proposed in Criminal procedure Code of Russian Federation to improve realization of this kind of investigative action.

**Keywords:** human body examination, forced human body examination, body search, examination of clothes.

Одним из процессуальных действий, направленных на установление истины по уголовному делу, является освидетельствование, которое проводится для обнаружения на теле человека особых примет, следов преступления, телесных повреждений, выявления состояния опьянения или иных свойств и признаков, имеющих значение для уголовного дела (ч. 1 ст. 179 УПК РФ).

Несмотря на то, что законодатель стремится усовершенствовать деятельность по выявлению и расследованию преступлений и сделать ее соответствующей современным реалиям борьбы с преступностью, к сожалению, следует признать, что принимаемые нормы УПК РФ в большинстве случаев характеризуются низким уровнем юридической проработки и законодательной техники. Об этом свидетельствуют многочисленные дополнения и изменения уголовно-процессуального законодательства, противоречия между отдельными нормами, а также пробелы в регламентации отдельных вопросов, имеющих важное значение в деятельности по выявлению и расследованию преступлений. Не являются исключением и нормы уголовно-процессуального законодательства, регламентирующие порядок производства освидетельствования.

Говоря о его предмете, «... нельзя не обратить внимание на досадную неточность, состоящую в том, что в перечне объектов указываются как следы преступления, так и телесные повреждения. Между тем одновременное указание на следы и телесные повреждения противоречит понятию следа, поскольку телесные повреждения также являются следами; поэтому следовало ограничиться лишь указанием о следах преступления»<sup>1</sup>.

Из предмета познавательной деятельности при освидетельствовании, задача которого — осмотр поверхности тела живого человека — явно выпадает выявление состояния опьянения. Это позволяет говорить о том, что законодатель предусматривает два объекта изучения при производстве данного следственного действия.

Очевидно, что судить о нахождении лица в состоянии опьянения можно лишь по речи, характеру поведения и другим признакам, информацию о которых получают не путем осмотра тела человека, а наблюдая за его состоянием. Поэтому источниками информирования при освидетельствовании служат не признаки, явления и т.д., располагающиеся на поверхности тела, а информационные сигналы психолого-физиологического свойства. На наш взгляд, установление при освидетельствовании состояния опьянения неизбежно сопряжено с тем, что в протоколе освидетельствования должны будут содержаться выводы по специальным вопросам и предположения. Это представляет нарушение одного из основополагающих принципов уголовного процесса, а именно объективности в деятельности следователя. Оценочных подходов при характеристике состояния лица вообще и, в частности, состояния опьянения избежать невозможно. В этой



связи ставится под сомнение возможность следователя и целесообразность вообще в ходе освидетельствования выявлять состояние опьянения, поскольку для этого требуется производство экспертизы, в ходе которой будут использоваться не только органолептические, но и инструментальные методы исследования<sup>2</sup>.

В уголовно-процессуальной и криминалистической литературе обсуждались многие вопросы производства данного следственного действия. Однако отдельные аспекты продолжают оставаться дискуссионными и нуждаются в научном осмыслении. Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что положения УПК РФ, регламентирующие порядок производства этого действия, далеки от совершенства. В частности, в нем не регламентируется вопрос о возможности производства этого процессуального действия против воли освидетельствуемого лица<sup>3</sup>, которое до возбуждения уголовного дела необходимо для получения данных, указывающих на признаки преступления либо их отсутствие, а если оно осуществляется в процессе расследования, в ходе его проведения возможно установить обстоятельства, необходимые для установления истины по уголовному делу. В этой связи правомерна постановка вопроса о допустимости производства освидетельствования и в том случае, когда освидетельствуемое лицо будет возражать против его осуществления<sup>4</sup>.

М.В. Галдин полагает, что «при наличии возражений подозреваемого, обвиняемого, подсудимого освидетельствование может быть проведено вопреки их воле»<sup>5</sup>. Принудительное производство освидетельствования сопряжено с существенным ограничением конституционных прав лица (права на личную неприкосновенность, свободу передвижения и т.д.). Поэтому в уголовно-процессуальном законодательстве должен быть надлежащим образом регламентирован порядок его осуществления.

В ходе освидетельствования недопустимо применять методы, унижающие честь и достоинство освидетельствуемого и создающие опасность для его жизни и здоровья. В п. 4 ст. 164 УПК РФ содержится прямой запрет на применение насилия, угроз и иных незаконных мер при производстве следственных действий. На наш взгляд, в ситуации отказа от освидетельствования лицом, не обладающим защитным иммунитетом, когда меры убеждения не достигают цели, должны быть предприняты меры, в т.ч. и физического воздействия (например, удержание, при необходимости использования наручников и т.п.)<sup>6</sup>.

Эффективным средством нейтрализации ситуаций, связанных с заявлением ходатайств освидетельствуемым подозреваемым, обвиняемым и их защитниками о признании результатов освидетельствования, недопустимым доказательством ввиду того, что следователь применял недозволенные методы установления интересующих его фактов, является использование технических средств, с помощью которых фиксируются ход и результаты освидетельствования (например видеозаписи). При этом препятствием может служить то, что при освидетельствовании лица противоположного со следователем пола, которое сопровождается обнажением, необходимо получать согласие освидетельствуемого на использование технических средств фиксации хода и результатов следственного действия.

Вариантом выхода из создавшейся ситуации могло бы явиться закрепление в УПК РФ положения, предусматривающего, что в случае отказа от освидетельствования оно может осуществляться на основании судебного решения<sup>7</sup>.

Д.К. Брагер полагает, что «... суд должен рассматривать вопрос о целесообразности и допустимости проведения следственного действия принудительно

применительно к конкретному участнику уголовного судопроизводства в случае отказа участником уголовного судопроизводства пройти освидетельствование добровольно»<sup>8</sup>. При этом следует учитывать, что получение судебного решения потребует дополнительных временных затрат<sup>9</sup>, а в этот период следы преступления могут исчезнуть, видоизмениться или будут уничтожены. Поэтому, на наш взгляд, наиболее предпочтительным и отвечающим современным реалиям является закрепление в уголовно-процессуальном законодательстве нормы о необходимости обязательного участия понятых при производстве данного следственного действия<sup>10</sup>, как это предусмотрено при личном обыске. Обязательное участие понятых будет служить фактором, гарантирующим соблюдение прав освидетельствуемого лица. В этой связи считаем целесообразным внести в УПК РФ изменения и предусмотреть в ст. 179 ч. 6, которую изложить следующим образом: «При производстве освидетельствования обязательно участие не менее двух понятых. В том случае, если освидетельствование сопровождается обнажением тела, понятые и специалист, если он принимает участие в данном следственном действии, должны быть одного пола с освидетельствуемым лицом». Соответствующие изменения необходимо внести и в ст. 170 УПК РФ.

Освидетельствование, так же как и личный обыск, это следственные действия, затрагивающие конституционные права гражданина и имеющие специфический объект осмотра (обследования), — живого человека. Однако если для производства личного обыска требуется получить судебное решение, то для освидетельствования достаточно лишь постановления следователя.

Освидетельствование может осуществляться в стадии возбуждения уголовного дела, поэтому в качестве одной из гарантий от необоснованного его проведения могла бы послужить такая мера, как утверждение постановления о производстве освидетельствования руководителем следственного органа. Подобная новелла не приведет к созданию препятствий в деятельности следователя и затягиванию сроков проверки сообщения о преступлении.

При освидетельствовании лица другого пола следователь не присутствует, если освидетельствование сопровождается обнажением данного лица. В этом случае освидетельствование производится врачом. Вызывает возражения позиция законодателя, предусмотревшего необходимость в этой ситуации получать согласие освидетельствуемого на использование фото-, видео- и киносъемки для фиксации хода и результатов следственного действия (ч. 4, 5 ст. 179 УПК РФ).

Трудно объяснить мотивы, по которым законодатель поставил решение вопроса о необходимости получать согласие освидетельствуемого лица для использования дополнительных средств фиксации хода и результатов следственного действия в зависимости от того, кем оно будет осуществляться. Если освидетельствование будет производиться следователем, в этом случае не требуется получать согласие освидетельствуемого лица на использование фото-, кино- и видеосъемки, когда оно будет осуществляться врачом и сопровождаться обнажением лица, получение согласия необходимо.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что при производстве личного обыска, который имеет определенное сходство с освидетельствованием, в норме, регламентирующей порядок его проведения, не содержится требования, обязывающего следователя получать согласие обыскиваемого на использование дополнительных средств фиксации хода и результатов следственного действия независимо от того, кем он будет осуществляться.

Ограничение, предусмотренное в ст. 179 УПК РФ, противоречит общим положениям производства следственных действий (ст. 164 УПК РФ), предполагающим применение технических средств и способов обнаружения, фиксации и изъятия следов преступления и вещественных доказательств в ходе их осуществления. Перед началом следственного действия следователь должен заранее предупредить лиц, участвующих в следственном действии, о применении технических средств (ч. 6 ст. 164; ч. 5 ст. 166 УПК РФ).

В ч. 2 ст. 166 УПК РФ указывается, что наряду с протоколированием, которое является основным средством фиксации хода и результатов следственного действия, могут также применяться фотографирование, киносъемка, видеозапись и т.д. Вопрос о том, какие дополнительные средства фиксации хода и результатов следственного действия, помимо протоколирования, будут использоваться в ходе его проведения, решается следователем.

Таким образом, очевидно явное противоречие между общей нормой, устанавливающей порядок производства следственного действия и фиксации его результатов (ст. 164, 166 УПК РФ), и специальной (ст. 179 УПК РФ). В этой связи вполне обоснована постановка вопроса о необходимости исключения из статьи, определяющей порядок производства освидетельствования, указания о том, что для осуществления фотосъемки, видеозаписи и киносъемки, если освидетельствование сопровождается обнажением лица и осуществляется врачом, необходимо получать согласие освидетельствуемого лица.

В том случае, если освидетельствование производится врачом, протокол с его слов составляется следователем. Поэтому использование дополнительных средств фиксации тем более желательно, т.к. позволит точнее и объективнее составить протокол данного следственного действия<sup>11</sup>. К протоколу прилагаются фотографические негативы и снимки, киноленты, диапозитивы, фонограммы допроса, кассеты видеозаписи, чертежи, планы, схемы, слепки и оттиски следов, выполненные при производстве следственного действия, а также электронные носители информации, полученной или скопированной с других электронных носителей в ходе производства следственного действия (ч. 8 ст. 166 УПК РФ).

Для исключения возможности ознакомления посторонних лиц с информацией, хранящейся на материальном носителе, на котором зафиксированы ход и результаты освидетельствования, сопровождавшегося обнажением лица, и личного обыска, целесообразно было бы предусмотреть в ч. 8 ст. 166 УПК РФ п. 2 в следующей редакции: «Материальный носитель информации, на котором зафиксированы ход и результаты освидетельствования, а также личного обыска, хранится в материалах уголовного дела в опечатанном виде в условиях, исключающих возможность просмотра и тиражирования записи посторонними лицами, обеспечивающих ее сохранность и техническую пригодность для повторного просмотра, в т.ч. в судебном заседании».

Представляется, что врач должен присутствовать не только при освидетельствовании лица противоположного пола, когда осмотр тела сопровождается обнажением, но и в том случае, если будет проводиться осмотр тела человека, который после совершения преступления находится в состоянии комы.

Перед принятием решения о производстве освидетельствования следователь должен выяснить у лечащего врача, нет ли медицинских противопоказаний для производства данного следственного действия. На наш взгляд, освидетельствование должно осуществляться врачом, чтобы не причинить вреда здоровью

освидетельствуемого. Однако в подобной ситуации возникает ряд вопросов организационного и процессуального характера: кем и как должно осуществляться ознакомление с постановлением о производстве данного следственного действия; если освидетельствование должно сопровождаться обнажением, требуется ли получать согласие на использование фото-, кино- или видеосъемки; как должен решаться вопрос о подписании протокола освидетельствования и т.д.

Представляется, что знакомиться с постановлением о производстве освидетельствования лица, находящегося в коме, должен либо его представитель, либо защитник. Естественно, что данный факт отражается в постановлении о производстве освидетельствования, причем обязательно указывается причина, по которой освидетельствуемое лицо не может лично подписать постановление. Очевидно, что аналогичный подход должен применяться и в ситуации ознакомления с протоколом данного следственного действия. Что касается возможности использования дополнительных средств фиксации хода и результатов данного следственного действия, то целесообразно вместо их применения обеспечить участие понятых, по возможности из медицинского персонала учреждения, в котором находится освидетельствуемый.

В литературе на протяжении длительного времени ведется дискуссия по вопросу о том, осматривается ли одежда на человеке, в ходе производства освидетельствования либо для ее осмотра требуется проведение самостоятельного следственного действия.

Осмотр одежды играет важную роль для уяснения обстоятельств произошедшего события. Одежда — это неотъемлемый атрибут каждого человека. В редких случаях освидетельствованию подвергается человек без одежды. На ней могут быть обнаружены следы, связанные с произошедшим деянием. «Характер и локализация следов на теле и одежде могут иметь важное значение для познания механизма образования следов, обнаружения посторонних веществ (волокон, загрязнений и др.). Во многих случаях результаты одновременного осмотра одежды и тела имеют принципиальное значение для проверки версии об инсценировке преступления. В ходе такого осмотра представляется возможным оценить не только вид повреждения, его форму, размеры и т.д., но и сопоставить расположение повреждений на одежде и теле человека, что будет объективно подтверждать версию потерпевшего или опровергать ее. В необходимых случаях сведения об одежде должны быть зафиксированы в связи с возможным в будущем предъявлением для опознания»<sup>12</sup>.

Е.С. Лапин, вопреки положениям уголовно-процессуального законодательства, полагает, что «при освидетельствовании может быть одновременно произведен осмотр одежды и обуви, на которых обнаруживаются такие же следы, как и на теле. Тогда, обычно, эти действия фиксируются в одном протоколе»<sup>13</sup>. С позицией автора трудно согласиться по следующим основаниям. Возникает вопрос, каким образом без производства специальных исследований в ходе освидетельствования можно выяснить, такие же следы имеются на одежде и обуви, как и на теле освидетельствуемого, или нет. Возможны ситуации, когда на теле живого лица будут обнаружены следы крови, принадлежащие человеку, а на одежде и обуви — следы крови животного<sup>14</sup>. Как поступать в случае, если на теле освидетельствуемого будут обнаружены предположительно следы семенной жидкости, а на одежде — следы вещества бурого цвета; отражать ли в этом случае результаты осмотра одежды, в которой находился человек, в протоколе освидетельствования.

Представляется, что в условиях нынешней регламентации следователь не вправе отражать данные осмотра тела и одежды в одном протоколе. Осмотр одежды осуществляется в ходе другого следственного действия — осмотра предмета (ст. 176 УПК РФ), разновидностью которого является одежда. В этой связи имеются достаточные основания для постановки вопроса об изменении наименования данного действия и наиболее точно будет отражать суть его названия — «Осмотр человека»<sup>15</sup>.

Как указывалось ранее, освидетельствование проводится с целью обнаружения на теле человека следов преступления, которые могут иметь форму как наложения частиц посторонних веществ на теле живого лица (следы крови, слюны, семенной жидкости, частицы эпителиальной ткани в подногтевом содержимом и т.д.), так и выражаться в виде ссадин, кровоподтеков и т.д.

Продолжает оставаться неурегулированным вопрос о том, изымаются ли следы преступления, обнаруженные в ходе освидетельствования и предназначенные для исследования, в ходе производства данного следственного действия либо для их изъятия требуется проведение самостоятельного следственного действия. Одна из причин подобной ситуации, на наш взгляд, кроется в недостатках законодательной техники, поскольку в уголовно-процессуальном законе указывается, что в протоколе осмотра и освидетельствования перечисляются и описываются все предметы, изъятые при осмотре и (или) освидетельствовании. Речь идет лишь об изъятии предметов, о следах преступления в данной норме ничего не говорится.

Под изъятием предметов применительно к освидетельствованию следует понимать, например, изъятие одежды, в которой находился человек, для проведения в последующем следственных действий и получения доказательственной информации (например, для осмотра одежды, предъявления ее для опознания, использования в ходе проведения экспертного исследования и т.д.).

Однако следует отметить, что в ходе осмотра и освидетельствования могут быть обнаружены не только предметы со следами преступления, в ходе исследования которых возможно получить доказательственную информацию, но и сами по себе следы преступления могут быть изъяты без материального носителя, на котором их выявили (например, со следов биологического происхождения могут быть сделаны смывы либо соскобы и т.д.).

В ходе освидетельствования могут быть обнаружены и изъяты объекты, имеющие значение для установления истины по уголовному делу, которые механически соединены с телом человека либо находятся в естественных отверстиях, полостях человеческого организма. В случае, когда следы преступления имеют форму наложения частиц посторонних веществ на теле человека (например, почва, растительность и т.д.) либо представляют собой продукты жизнедеятельности человеческого организма (например, кровь, слюна и т.д.) на теле живого лица, изъятие этих следов преступления также возможно осуществлять в ходе освидетельствования.

Для обеспечения полноты регламентации следственного действия полагаем необходимым дополнить ст. 179 УПК РФ следующей нормой: «В ходе освидетельствования изымаются объекты, механически соединенные с телом человека, и следы преступления, которые находятся на его теле». В этой связи представляется целесообразным внести изменения и в ч. 2 ст. 180 УПК РФ, в которой указать, что «... в протоколе перечисляются и описываются все предметы, объекты и следы, изъятые при осмотре и (или) освидетельствовании».

<sup>1</sup> Степанов В.В. Правовые основы и доказательственное значение освидетельствования в уголовном судопроизводстве // *Степанов В.В. Избранные научные работы*: в 2 т. Т. 2. Саратов, 2011. С. 282.

<sup>2</sup> См.: Степанов В.В. Освидетельствование как средство получения и проверки доказательств в уголовном судопроизводстве // *Степанов В.В. Избранные научные работы*: в 2 т. Т. 2. С. 250–252. Х.К. Баштаев полагает, что для установления состояния и степени опьянения необходимо проведение самостоятельного исследования на основе использования специальных медицинских знаний (см.: *Баштаев Х.К. Проблемы выявления состояния алкогольного опьянения при освидетельствовании* // *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук*. 2011. Вып. 3).

<sup>3</sup> Пробелы законодательной регламентации отрицательно отражаются на деятельности по выявлению и расследованию преступлений.

<sup>4</sup> В УПК РФ предусматривается, что постановление следователя является обязательным для освидетельствуемого лица. Однако подозреваемый, обвиняемый вправе отказаться от участия в данном следственном действии, воспользовавшись ст. 51 Конституции РФ, что будет являться средством защиты от имеющегося подозрения в причастности к совершению преступления. Очевидно, что данный факт необходимо отразить в постановлении о производстве освидетельствования, с которым обязательно должно знакомиться освидетельствуемое лицо.

<sup>5</sup> Галдин М.В. Способы обеспечения обязанности участвовать в производстве освидетельствования по уголовному делу // *Вестник Омского ун-та. Сер. «Право»*. 2015. № 2 (43). С. 233.

<sup>6</sup> См.: Степанов В.В. Правовые основы и доказательственное значение освидетельствования в уголовном судопроизводстве // *Степанов В.В. Избранные научные работы*: в 2 т. Т. 2. С. 288.

<sup>7</sup> Подобную точку зрения высказала А.Г. Потапова, считавшая, что принудительное освидетельствование должно проводиться на основании судебного решения, за исключением случаев, не терпящих отлагательства. См.: *Потапова А.Г. Освидетельствование в уголовном судопроизводстве России: процессуальный аспект*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 19.

<sup>8</sup> Брагер Д.К. Принудительное проведение освидетельствования и получение образцов для сравнительного исследования: отдельные проблемы // *Вестник Томского гос. ун-та*. 2013. № 377. С. 99.

<sup>9</sup> Необходимо иметь в виду, что срок проверки сообщения о преступлении ограничен определенными временными рамками (ст. 144 УПК РФ).

<sup>10</sup> А.Г. Потапова предлагает предусмотреть обязательное участие понятых в качестве гарантии соблюдения законности при производстве данного следственного действия. См.: *Потапова А.Г. Указ. раб.* С. 22–23.

<sup>11</sup> Специалист, осуществляющий фото-, кино- или видеосъемку, должен быть одного пола с освидетельствуемым.

<sup>12</sup> Степанов В.В. Правовые основы и доказательственное значение освидетельствования в уголовном судопроизводстве // *Степанов В.В. Избранные научные работы*: в 2 т. Т. 2. С. 283.

<sup>13</sup> Лапин Е.С. Курс основ криминалистики: учебник. Саратов, 2013. С. 322.

<sup>14</sup> Это возможно выяснить лишь в результате производства экспертизы.

<sup>15</sup> Степанов В.В. Правовые основы и доказательственное значение освидетельствования в уголовном судопроизводстве // *Степанов В.В. Избранные научные работы*: в 2 т. Т. 2. С. 283. Однако в литературе высказывается точка зрения о необходимости закрепления в ст. 179 УПК РФ следующей нормы: «Освидетельствование может сопровождаться осмотром одежды и обуви освидетельствуемого лица. Результаты осмотра фиксируются в протоколе освидетельствования» (*Потапова А.Г. Указ. раб.* С. 12).

**Т.М. Авдонина**

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ИНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АВТОРСКИХ ПРАВАХ

Статья посвящена важному и актуальному на сегодняшний день направлению деятельности правоохранительных органов — защите авторских и смежных прав. Анализируется действующее законодательство, выявляются некоторые сложности его применения. Отмечается роль органов прокуратуры в этом процессе. Приводятся примеры реализации прокуратурой своих прав и обязанностей по заявленной теме.

**Ключевые слова:** авторское право, прокурорский надзор, интеллектуальная собственность, пресечение преступлений.

© Авдонина Татьяна Михайловна, 2016

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: avdonina-t@bk.ru

**T.M. Avdonina**

## **WARNING PROSECUTORS OF CRIMES AND OTHER OFFENSES IN THE SPHERE OF IMPLEMENTATION OF COPYRIGHT LEGISLATION**

The article is devoted to important and relevant today, the direction of law enforcement — the protection of copyright and related rights. The author analyzes the current legislation, reveals some of the complexity of its application. A key role here is played by the prosecutors. They have a special place in the sphere of protection of copyright and intellectual property rights. The article gives specific examples of implementation of the Prosecutor's office of their rights and responsibilities as stated in the topic.

**Keywords:** copyright, public Prosecutor's supervision, intellectual property, suppression of crime.

Авторское право в России появилось в XIX в. На тот период право автора на созданное им произведение трактовалось как право собственности, которым можно распоряжаться по своему усмотрению и торговать. Практически 200 лет, прошедших с того момента, это небольшой отрезок времени для формирования отрасли права. Большая часть проблем, злободневных для авторского права прошлого века, актуальна до сих пор.

Правовые нормы, регулирующие отношения, возникающие в сфере создания и использования произведений науки и искусства, большинство ученых предлагают рассматривать в качестве особого института гражданского права. Например, Г.Ф. Шершеневич, анализируя и критикуя бытующие в его время теории, такие как «теория, признающая авторское право за право собственности», «теория, основывающая авторское право на договоре между автором и публикой», определял юридическую природу авторского права и отстаивал его имущественный характер в системе частного права<sup>1</sup>.

Конституция РФ признает неотъемлемым правом человека право на свободу во всех сферах творческой деятельности. Оно гарантируется общепризнанными нормами международного права.

Авторское право нацелено на урегулирование общественных отношений, связанных с производством и обменом результатов интеллектуального труда, сохраняющихся вне трудового процесса, из чего следует, что создаваемые произведения неотделимы от их авторов, и поэтому авторские права носят личный и исключительный характер.

ГК РФ в ст. 1259 приводит перечень объектов авторского права, к которым относит: первичные произведения — литературные (включая доклады, лекции, иные устные выступления, драматические и сценарные; музыкальные; хореографию и пантомиму; аудиовизуальные, произведения живописи, архитектуры, градостроительства, садово-паркового искусства, картографии). Кроме того, к объектам авторского права относят производные (инсценировки, аранжировки и т.д.) и составные (энциклопедии, базы данных и т.д.) произведения, представляющие собой результат творческого труда, состоящий в подборе или расположении материалов в особом «авторском» порядке.

Необходимо отметить, что охране подлежит как полноценный объект авторского права, так и его часть (включая название), если это результат творческой деятельности автора и может использоваться самостоятельно.

Перечень объектов авторского права, указанных в ст. 1259 ГК РФ, открытый, следовательно, допускает отнесение к ним произведений, не упомянутых в ГК РФ. Это очень важное обстоятельство, которое необходимо иметь в виду, т.к. в некоторых случаях в правоохранительные органы за защитой могут обратиться обладатели прав на произведения, прямо не указанные в законе. В такой ситуации следует проанализировать все основания, по которым можно отнести произведение к объектам авторского права, или, напротив, указать на несоответствие.

Обеспечение эффективной защиты прав на объекты интеллектуальной собственности от преступлений и иных неправомерных посягательств — одна из приоритетных задач правоохранительной деятельности. Президент РФ В.В. Путин неоднократно отмечал, что культура уважения к закону и авторским правам находится в Российской Федерации на низком уровне<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что отмечаются некоторые сдвиги в сфере пресечения нарушений авторских и смежных прав, на опыт международного сотрудничества, который также оказывает влияние на рассматриваемую проблематику, добиться стабильной положительной динамики пока не удалось. Статистика свидетельствует, что, если в 2014 г. зарегистрировано чуть более 2 тыс. преступных нарушений авторских и смежных прав (ст. 146 УК РФ), то в 2015 г. выявлено уже более 3 тыс. таких преступлений<sup>3</sup>.

Введение в действие ст. 146 УК РФ потребовало особой подготовки со стороны органов предварительного следствия и дознания в силу специфики данного состава. Однако этого оказалось недостаточно, т.к. для всестороннего разрешения проблемы необходимо было глубоко изучить нормативно-правовые акты, касающиеся урегулирования отношений, возникающих в связи с созданием и использованием объектов авторских прав и интеллектуальной собственности. Кроме того, нельзя не отметить, что суды рассматривают примерно 2% от общего числа возбужденных дел, 98% прекращаются на стадии предварительного расследования<sup>4</sup>.

Именно такое положение дел заставляет правоохранительные органы работать с удвоенной силой для пресечения и предупреждения преступности в сфере реализации законодательства об авторском праве. Важную роль здесь играют органы прокуратуры. Ни для кого не секрет, что за последнее время полномочия прокуроров существенно корректировались и сокращались. Многие функции были переданы другим правоохранительным органам. Однако общий надзор до сих пор остается одним из наиболее приоритетных и значимых направлений деятельности органов прокуратуры. В его рамках обеспечивается соблюдение многих законов, регулирующих жизнедеятельность нашего общества. Особое место здесь отводится прокурорскому надзору за соблюдением законодательства об авторских правах.

Важным элементом организации надзорной проверки в рассматриваемой сфере является полнота ее информационного обеспечения, т.е. соответствующие источники информации о нарушениях законодательства об авторских и смежных правах.

Первая группа источников информации — обращения. Заявления и жалобы могут подаваться как юридическими, так и физическими лицами, авторские и смежные права которых нарушены.



Вторая группа включает документы контролирующих органов о проведенных проверках, поскольку именно органам прокуратуры вменено в обязанность осуществлять надзор за контролирующими органами.

К третьей группе можно отнести правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, которые так или иначе затрагивают сферу авторских и смежных прав.

Четвертую группу составляют сообщения средств массовой информации, рекламные проспекты, видеоролики и другие сообщения коммерческих организаций в средствах массовой информации.

К пятой группе относится внутренняя документация хозяйствующих субъектов.

Изучив и проанализировав поступившую информацию, прокурору необходимо решить вопрос о проведении прокурорской проверки.

Например, прокуратурой Краснокутского района Саратовской области проведена проверка соблюдения законодательства о защите интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав, в ходе которой установлено, что на территории подведомственного района осуществляется деятельность по продаже одежды с предположительно незаконным использованием товарных знаков различных торговых марок (Nike, Adidas, Reebok, Puma и др.). Однако сотрудники полиции не принимали достаточных мер по пресечению организации незаконной деятельности, т.е. никаких предупреждений о недопустимости нарушения законодательства о товарных знаках лицам, торгующим контрафактной продукцией, не поступало, вопрос о привлечении виновных лиц к административной или уголовной ответственности не ставился.

Между тем отсутствие профилактических мер и мер принудительного характера со стороны правоохранительных органов позволяет сформировать у правонарушителей чувство безнаказанности. В целях устранения нарушений закона прокурор внес в адрес начальника отдела полиции представление с требованием повышения уровня профилактической работы в указанной сфере<sup>5</sup>.

Другим примером может послужить проверка, проведенная Вольской межрайонной прокуратурой, в ходе которой было установлено, что ГАУК СО «Драматический театр города Вольска» осуществил постановку пьесы «Чёкала», без наличия договора об отчуждении исключительного права с автором данной пьесы. Подобное нарушение повлекло за собой вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ. Итогом послужило постановление мирового судьи о возложении на директора театра административного штрафа в размере 10 тыс. руб.<sup>6</sup>

Прокуратура Старомайнского района Ульяновской области в ходе проверки выявила, что индивидуальный предприниматель, реализовывал игрушки, которые не содержали информации о наименовании и адресе изготовителя, сроке годности и наименовании изделия, что повлекло за собой привлечение к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.19 (нарушение обязательных требований государственных стандартов) КоАП РФ<sup>7</sup>.

Особого внимания со стороны органов прокуратуры заслуживают нарушения авторских и смежных прав в сети Интернет. Дело в том, что интернет-ресурсы представляют собой колоссальный объем информации: образовательной, познавательной, культурной, правовой, научной и т.д. Подобная многоаспектность позволяет реализовывать новые виды неправомерных действий, таких как «интеллектуальное пиратство», влекущих за собой значительный моральный

и материальный ущерб. Законотворческими органами была предпринята попытка повлиять на сложившуюся негативную ситуацию, в связи с чем 2 июля 2013 г. принят Федеральный закон № 187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях»<sup>8</sup>, который установил механизм защиты интеллектуальных прав в сети Интернет. Данный нормативный акт определил порядок ограничения доступа к информационным ресурсам, которые распространяют аудиовизуальные произведения и фонограммы с нарушением интеллектуальных прав правообладателей.

Ярким примером реализации законов по борьбе с интернет-пиратством, могут служить отдельные иски правоохранительных органов в отношении таких сайтов, как RuTracker, «Флибуста» и «ЛитМир», за размещение пиратского контента. В частности, правоохранительные органы пояснили, что к трекеру RuTracker у «Эксмо» возникли претензии из-за размещения ссылок на книги авторов Алекса Орлова, Алексея Калугина и Василия Головачева, незаконно скопированных, на сайте «ЛитМир». «Эксмо» потребовало удалить из открытого доступа произведения, поскольку у «ЛитМира» нет права их распространять. Кроме того, «антипиратский закон» (Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 364-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»), вступивший в силу 1 мая 2015-го года, многократно увеличил ответственность за нарушение законодательства об авторских и смежных правах, что, несомненно, повлечет за собой новые громкие дела. Так, если правообладатель обнаружил, что объекты его авторских прав (фильмы или иная информация) распространяются в сети Интернет без его разрешения или иного законного основания, он вправе обратиться в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти с заявлением об ограничении доступа к информационным ресурсам, которые распространяются с нарушением действующего законодательства об интеллектуальных правах.

<sup>1</sup> См.: *Шершеневич Г.Ф.* Авторское право на литературные произведения. Казань, 1891. С. 25–52.

<sup>2</sup> URL: <http://tass.ru/obschestvo> (дата обращения: 06.08.2016).

<sup>3</sup> URL: <http://crimestat.ru> (дата обращения: 22.08.2016).

<sup>4</sup> URL: <http://www.vsedela.ru> (дата обращения: 22.08.2016).

<sup>5</sup> URL: <http://www.sarprok.ru> (дата обращения: 06.08.2016).

<sup>6</sup> URL: <http://www.sarprok.ru/node/34277> (дата обращения: 22.08.2016).

<sup>7</sup> URL: <http://www.ulproc.ru> (дата обращения: 28.08.2016).

<sup>8</sup> См.: Российская газета. 2013. 10 июля.

**С.Л. Кисленко**

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНЕНИЯ В СИСТЕМЕ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ЗНАНИЯ

В статье исследуется методологический вопрос формирования в рамках криминалистической науки теоретической модели деятельности по поддержанию государственного обвинения. Представлена авторская точка зрения на возможные варианты формирования и методологию развития «криминалистики для государственного обвинения».

**Ключевые слова:** криминалистическая теория, методология науки, поддержание государственного обвинения, расследование преступлений, технология.

**S.L. Kislenko**

## METHODOLOGICAL BASES OF FORMATION OF A THEORETICAL BASIS OF ACTIVITY ON THE MAINTENANCE OF PUBLIC PROSECUTION IN THE SYSTEM OF FORENSIC KNOWLEDGE

The article is devoted to research of methodological matter of formation of a theoretical model of activity on the maintenance of public prosecution in the system of forensic science. The author's point of view on possible options of formation and methodology of development of "forensic science for public prosecution" is represented.

**Keywords:** forensic theory, methodology of science, maintenance of public prosecution, crime investigation, technology.

Традиционно в основе исследования объектной области криминалистики находится какой-либо определенный подход, позволяющий на гносеологическом уровне дифференцировать знание, полученное в результате изучения конкретного объекта, от смежных отраслей, имеющих схожие объекты познания. В результате абстрагирования от всех иных (кроме соответствующих выбранному подходу) сторон объекта исследования такой подход отражается в криминалистическом предметном знании на уровне соответствующих ему теоретических конструктов, заключающих в своем содержании наиболее существенные закономерности функционирования составляющих данные объектные области структурных компонентов.

Применительно к такому родовому объекту познания, как криминалистическая деятельность правоохранительных органов в уголовном судопроизводстве, исследовательские подходы исходят, как правило, из информационной<sup>1</sup>, структурной<sup>2</sup>, деятельностной<sup>3</sup>, функциональной<sup>4</sup> (или их сочетаний) природы данного комплексного объекта. Представляется, что отдельные положительные аспекты указанных подходов в их синтезированном виде могут быть также с успехом использованы при определении гносеологического образа деятельности по поддержанию государственного обвинения. В ракурсе настоящего исследова-

© Кисленко Сергей Леонидович, 2016  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ser-kislenko@yandex.ru

ния наиболее оптимальным видится ориентация в первую очередь на деятельностную природу поддержания государственного обвинения. Объясняется это тем, что именно на деятельностном уровне возможно раскрыть информационно-структурные и функциональные компоненты процесса поддержания государственного обвинения и интерпретировать<sup>5</sup> их криминалистическое содержание. Деятельностный подход позволит также более полно раскрыть технологическую составляющую процесса поддержания государственного обвинения, поскольку именно технология рассматривается как совокупность знаний о средствах, способах, методах, принципах деятельности и как сама деятельность, имеющая содержание и форму<sup>6</sup>. На основании этого можно сформулировать ряд исходных технологических положений деятельности по поддержанию государственного обвинения, на базе которых возможен последовательный переход к криминалистической модели такой деятельности, а именно частной методике поддержания государственного обвинения. Последняя как раз и представляет собой одну из разновидностей нормативной деятельности, заключенную в описательную форму и содержащую перечень ситуаций, условий, средств и действий, поэтапное (и однозначное) выполнение которых обеспечивает достижение искомого (планируемого) результата.

С прагматической точки зрения выбранный подход позволит также определить критерии отбора научного продукта для государственных обвинителей, поскольку технология в сфере прикладной науки как раз и выступает проводником по трансформации теоретического знания в средства практической деятельности<sup>7</sup>.

В целом же ориентация на анализируемый нами подход к рассматриваемой объектной области исследования позволит, на наш взгляд, сформировать на гипотетическом уровне предметный образ знания о деятельности по поддержанию государственного обвинения, которое, во-первых, будет структурно отражать объектную область настоящего исследования; во-вторых, будет представлено в отличительной от иных отраслей (например, уголовного процесса, прокурорского надзора) форме, основные постулаты которой не находились бы в конкурирующем состоянии с положениями иных (особенно смежных) наук.

Соблюдение последнего положения (отсутствие дублирующих постулатов в смежных научных направлениях) видится особенно актуальным на начальном этапе формирования теории. Применительно к нашему исследованию основной причиной тому служит отсутствие единообразного понимания представителями разных дисциплин теоретических основ деятельности по поддержанию государственного обвинения в качестве предметного знания конкретной научной отрасли.

В частности, в литературе встречаются мнения, указывающие на необходимость разработки теоретических основ методики поддержания государственного обвинения в качестве составной части теории прокурорской деятельности. Этот раздел, по мнению В. Исаенко и Г. Беловой, должен ориентироваться на формирование системы научно обоснованных и сконструированных с учетом потребностей правоохранительной практики и с использованием ее материалов частных методик государственного обвинения по делам о преступлениях отдельных видов<sup>8</sup>. Признавая в целом тот факт, что при формулировании определения методики поддержания государственного обвинения следует исходить из конструкции криминалистического понятия методики расследования<sup>9</sup>, отдельные авторы все

же считают, что методика поддержания государственного обвинения не может разрабатываться в рамках единой криминалистической методики уголовного преследования<sup>10</sup>.

В данном ракурсе более обоснованной видится позиция В.Л. Кудрявцева, справедливо отмечающего, что даже если «теоретические основы методики поддержания государственного обвинения будут рассматриваться в рамках составной части теории прокурорской деятельности, они не перестанут быть криминалистическими, т.к. в этой части теории все равно, судя по содержанию указанного ее раздела, все будет заимствовано из такой науки, как криминалистика. Так зачем же создавать такое дублирование? Ведь у каждой дисциплины должен быть свой предмет исследования, определенное же заимствование допустимо, но не в таких пределах, чтобы разрабатывать в рамках части теории прокурорской деятельности еще и частные методики государственного обвинения по делам о преступлениях отдельных видов, имеющих как по содержанию, так и по форме выражения, чисто криминалистический характер»<sup>11</sup>. В ином случае возникает справедливый вопрос о том, какой аспект предмета науки прокурорского надзора, какие частные закономерности, входящие в его содержание, будут отражать предмет методики поддержания государственного обвинения? С этих позиций трудно представить место методики поддержания государственного обвинения как системы практических рекомендаций, основанных на знании частных закономерностей общего объекта познания криминалистики в системе прокурорского надзора, предмет которого составляют «правовые нормы, определяющие назначение, задачи, функции, принципы организации и деятельности прокуратуры, систему и структуру ее органов, а также полномочия прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов и выполнении иных функций, которыми наделены данные органы»<sup>12</sup>.

В данном случае, на наш взгляд, необходимо придерживаться общих методологических правил научного познания, согласно одному из которых выбор аспектов определенного исследования происходит по отношению к тем или иным дисциплинам в связи с учетом целей, стоящих перед научным исследованием, и задач, решаемых в ходе конкретной практической деятельности<sup>13</sup>. Исходя из данного положения, приведем следующие аргументы в поддержку тезиса о возможности формирования криминалистического предметного знания посредством включения в него содержательных элементов деятельности по поддержанию государственного обвинения.

В первую очередь отметим, что, с практической точки зрения, эффективное и комплексное решение современных задач по борьбе с преступностью может иметь место только при наличии разработанного на должном уровне криминалистического обеспечения деятельности правоохранительных органов на протяжении всего процесса уголовного преследования.

Представляется также, что появление подобного знания не затрагивает глубинные основания уже сложившейся криминалистической теории, а носит преимущественно кумулятивный характер, т.е. его формирование происходит за счет расширения (частичного видоизменения, переработки, ассимиляции) уже имеющихся положений с сохранением преемственности и связи с прежним знанием. В данном случае речь будет идти, скорее, не о коренных преобразованиях в науке, а о некоторых новациях как воспроизведении старых исследовательских подходов в новых условиях, когда в результате применения традиционных (кри-

миналистических) подходов к новым познавательным ситуациям обнаруживается их неспособность объяснить новые факты, что, в свою очередь, приводит к их отдельным изменениям, связанным с генерированием новых идей и гипотез<sup>14</sup>.

Кроме того, за целесообразность разработки «криминалистики для государственного обвинения» на базе «классической» криминалистической теории свидетельствует также критерий их соответствия. Теории, связанные отношением соответствия, как указывается в литературе, существуя как самостоятельные структуры, описывающие отдельные (и, как правило, однородные) области действительности, вместе с тем состоят между собой в глубокой, системной, органической связи<sup>15</sup>. Наличие такой связи позволяет представить процесс познания в криминалистической науке не как радикальную смену, а как переход к новым теориям, включающим в себя содержание предшествующих знаний. В этом видится проявление принципа преемственности знания, когда выводы новой теории для той области явлений, в которой справедлива и старая теория, должны быть соотносимы с выводами последней<sup>16</sup>. Данное положение вполне справедливо и для «прокурорской криминалистики», основные постулаты которой не должны вступать в явное противоречие с парадигмальными положениями «классической» криминалистики<sup>17</sup>.

Поскольку указанные теории имеют однородную эмпирическую область применения (поисково-познавательную, исследовательскую и оценочную дельность в целях принятия решения в рамках конкретного уголовного дела), постольку в исследовании, относящемся к поддержанию государственного обвинения, существует потенциальная возможность использования способов познания и описания, применяемых в «классической» криминалистике. Методологическая значимость подобной связи заключается в том, что если исследователь обнаружит, что между двумя теориями имеет место связь соответствия, то он может быть уверен, что можно применять элементы методологии имеющейся теории для разработки новой теории<sup>18</sup>. В результате методы «классической» криминалистики могут найти широкое применение в разработке криминалистической теории деятельности по поддержанию государственного обвинения, в которую возможна «корреспонденция» уже устоявшихся криминалистических понятий, конструктов, законов, теорий. Это дает возможность прибегнуть к методологическим приемам, позволяющим получить объяснение фактов и законов, установленных в одной области исследования, с помощью законов и теорий другой области. В целом частичное сведение одной теории к другой, имеющей в качестве объекта изучения однородные явления, вполне закономерный процесс развития научного познания. В ходе такого процесса менее общие законы и теории могут заменяться более общими, раскрывающими глубокие и существенные свойства и отношения изучаемых явлений<sup>19</sup>. Криминалистическая теория по отношению к теоретической модели деятельности по поддержанию государственного обвинения является более общей. Объяснение одной теории на базе другой теории, которая позиционирована как более общая, подразумевает моделирование в общей теории той предметной области, которая предполагается объясняемой теорией. При этом, как отмечается в литературе, должны выделяться те структуры объясняющей теории, которые соответствуют структурам объясняемой теории. Практически это означает разработку приближенных методов и представлений объясняющей теории<sup>20</sup>, как результат — необходимость исследования предмета

науки криминалистики по такому частному объекту, как профессиональная деятельность государственного обвинителя в уголовном судопроизводстве.

Как уже отмечалось, ориентация в рамках криминалистического предметного знания на исследование деятельности по поддержанию государственного обвинения не ведет к радикальному изменению парадигмальных основ данной науки. Здесь вполне уместно высказывание известного автора «Руководства для судебных следователей», по мнению которого данное руководство может быть пригодным не только для судебных следователей, но и почти во всем объеме для тех правительственных органов, «на обязанности коих лежит охрана общественной безопасности»<sup>21</sup>. К таковым Г. Гросс относил и чинов прокурорского надзора. Природа криминалистики, даже при включении в перечень потребителей ее основного продукта (эффективных рекомендаций по избличению преступников) государственного обвинителя так и останется, по замечанию Л.А. Зашляпина, моносубъектной, ориентированной на условного монокриминалиста — дознавателя, следователя, прокурора<sup>22</sup>. Принципиальное изменение сущности данной научной отрасли возможно, по мнению автора, при развитии в ее недрах концепции многосубъектности<sup>23</sup>, призванной удовлетворять потребности любой правоприменительной практики. Дискуссионность такого пути развития криминалистики отражена в литературе<sup>24</sup>.

За преимущество анализируемого нами варианта развития подобно «моносубъектного» знания в рамках криминалистической науки свидетельствует следующее положение. Для обобщения в пределах отдельной отрасли монодисциплинарных знаний об объекте, полученных в разных исследовательских полях (например, в уголовно-процессуальной и криминалистической науке), и их синтеза на уровне целостного образа в литературе указывается на необходимость существования некой «прообразной» модели целостного объекта, «конфигуранта», вокруг которого и будет происходить формирование его будущего теоретического образа<sup>25</sup>. По мнению Н.А. Логиновой, содержательная сторона такого «конфигуранта» должна строиться на основе базовой дисциплины в виде прообраза теории объекта, а его структура должна в общем совпадать со структурой конечного результата синтеза — образа целостного объекта<sup>26</sup>. На наш взгляд, вполне допустимо предположить, что такой базовой дисциплиной может выступить криминалистика, на основании которой, по справедливому замечанию Н.П. Яблокова, можно смоделировать технологию любой правоприменительной деятельности<sup>27</sup>. Несмотря на дискуссионность, вытекающую из возможности интегрирования в криминалистику отдельных положений деятельности по поддержанию государственного обвинения, заметим, что именно в рамках криминалистического знания первоначально нашли отражение тактические и методические аспекты деятельности прокурора в суде. Последнее свидетельствует о наибольшей пригодности данной отрасли для разработки на ее базе эффективных приемов и методов практической деятельности субъектов уголовного преследования.

Представляется, что в целях более полного раскрытия анализируемого процесса необходимо обратиться к его методологической составляющей, без которой невозможно внутринаучное обоснование любого знания.

Формирование теоретического образа какого-либо познаваемого среза объективной действительности проходит последовательно сменяющих друг друга этапов. Начальный этап его построения осуществляется, как правило, за счет

использования тех абстрактных объектов, которые уже были сформированы в сфере конкретного дисциплинарного знания. Последние применяются в качестве исходного строительного материала при создании новой модели<sup>28</sup>. В связи с этим разработка теоретических положений деятельности по поддержанию государственного обвинения должна осуществляться на первоначальном этапе с учетом уже имеющегося криминалистического знания о смежных областях, процессах и явлениях, закономерности функционирования которых могут быть положены в основу вновь формируемой теории. По сути при выдвижении гипотетической модели деятельности по поддержанию государственного обвинения мы будем руководствоваться той «исследовательской программой», которая уже устоялась в криминалистической теории и имеет парадигмальное значение при постановке познавательных задач и выборе средств их решения. С гносеологической точки зрения, это означает, что в решении первоначальных познавательных задач исследователь будет искать методы выражения всех свойств, взаимодействий, зависимостей (в т.ч. и новых) для заданной области явлений при помощи уже сформулированных зависимостей, принятых принципов и теоретических понятий<sup>29</sup>.

Немаловажную роль в данном случае следует отвести принципу изоморфизма, допускающего объективное наличие соответствия между отдельными объектами или явлениями, выражающее сходство их структуры или строения. Последнее предполагает возможность обращения к приему аналогии, позволяющему получить знания об интересующем нас объекте путем переноса информации с уже изученного объекта, имеющего с первым определенную общность (сходство). Кроме того, сущность аналогии как процесса переноса информации об одних объектах на другие составляет гносеологическую основу моделирования<sup>30</sup>. Исходя из данного методологического положения, разработка технологических основ поддержания государственного обвинения не должна проходить имманентно, вне связи с другими областями криминалистической деятельности, в частности деятельностью по выявлению и расследованию преступлений. Данный подход позволит на начальном этапе формирования модельной схемы изучаемой области отбросить ненужные предметные операции по выявлению связей и зависимостей между отдельными объектами, носящих уже установленный характер и требующих лишь подтверждения их практической необходимости и эффективности в новой области применения. Так как структура большинства видов профессиональной деятельности является изоморфной, это предопределяет возможность при моделировании содержательной стороны деятельности по поддержанию государственного обвинения использовать приемы заимствования и переноса уже устоявшихся схем деятельности во вновь конструируемую теоретическую систему.

Отметим, что предлагаемый нами подход приемлем лишь в рамках начального этапа формирования теории. Объясняется это тем, что в результате использования подобных приемов заимствования, переноса, трансляции<sup>31</sup> исходные абстрактные объекты в принимающей системе, как правило, приобретают новые признаки (содержание), происходят перестройка и преобразование их прежних свойств, связей, зависимостей. А поскольку предполагаемая нами гипотетическая модель будет выражать существенные характеристики новой объектной области, постольку, как отмечается в литературе, за ее новыми признаками необходим операционный контроль с точки зрения их совместимости с другими определяющими характеристиками абстрактных объектов, которые уже были



обоснованы предшествующим знанием<sup>32</sup>. Поэтому в данном процессе необходимо учитывать, что перенос уже разработанных технологических схем деятельности во вновь формируемую модель никак не может быть сведен к механической ассоциации на основе тождественности отдельных признаков ее элементов. Применительно к анализируемому нами аспекту вполне справедливо высказывание С.П. Митричева, который еще полвека назад заметил, что тактические особенности судебных действий существенно отличаются от следственных, и приемы, разработанные криминалистикой для предварительного следствия, не могут механически переноситься в стадию судебного разбирательства уголовных дел<sup>33</sup>. Указанное обстоятельство требует вскрытия сущностных и специфических черт заимствованного элементного состава во вновь образуемой модели (деятельности по поддержанию государственного обвинения), поскольку специфика данной деятельности накладывает существенный отпечаток на криминалистическую ее составляющую. На данное обстоятельство обращали внимание еще советские криминалисты. «Исследованию доказательств в суде, — писал Г.А. Воробьев, — присущи свои закономерности. Здесь нельзя не учитывать позиций участников судебного разбирательства, поведения подсудимого, потерпевшего, свидетелей не только в суде, но и на предварительном следствии»<sup>34</sup>.

В связи с этим последующий этап построения криминалистической модели деятельности по поддержанию государственного обвинения, исходя только из имеющихся связей и зависимостей, установленных в рамках следственной практики, представляется уже малопродуктивным. Как отмечается в философской литературе, прогресс любой научной теории зачастую не может быть представлен в виде логически последовательного развертывания следствий, вытекающих только из какой-либо одной когда-то открытой совокупности закономерностей<sup>35</sup>. Объясняется это тем, что любая теоретическая схема и сформулированные относительно нее законы имеют границы своей применимости. Несмотря на то, что технологические основы деятельности государственного обвинителя в суде в определенной степени изоморфны следственной деятельности, их теоретическое обоснование и структурирование не должны следовать только из положений, истинность и апробированность которых ранее была установлена для «следственной» криминалистики, иначе мы будем иметь дело с попыткой полного объяснения законов, установленных в одной области исследования, с помощью законов и теоретических положений другой области. Однако подобный механический перенос индуктивных заключений с изученных областей на еще не изученные, по мнению Г.И. Рузавина, всегда связан с возможными ошибками<sup>36</sup>. Все это предопределяет необходимость исследования предмета науки криминалистики по такому частному объекту, как профессиональная деятельность государственного обвинителя в уголовном судопроизводстве. Данный подход даст возможность, во-первых, вести целенаправленный и систематический поиск отдельных фактических данных в подтверждение любой выдвинутой и обоснованной гипотезы при моделировании в криминалистической теории положений деятельности по поддержанию государственного обвинения, а во-вторых, сформулировать новые или скорректировать имеющиеся закономерности, что, в свою очередь, позволит расширить возможности теоретического описания изучаемой объективной области.

Резюмируя изложенное, отметим, что процесс формирования в рамках криминалистики теоретических основ деятельности по поддержанию государ-

ственного обвинения, по нашему глубокому убеждению, не может протекать без использования имеющегося потенциала криминалистической науки. Последняя будет служить базисом для построения такой модели. С другой стороны, существующие отличия в деятельности следователя и государственного обвинителя вовсе не означают нецелесообразность их комплексного исследования. Такое изучение позволит, во-первых, свести имеющиеся изолированные модели родового объекта (деятельность правоохранительных органов по изобличению преступника на разных этапах уголовного судопроизводства) в одну системную модель; во-вторых, смоделировать наиболее общие закономерности, одинаково присущие разным механизмам их проявления (расследования и поддержания государственного обвинения), а также дифференцировать специфику их практического применения на разных стадиях поисково-познавательной и доказательственной деятельности. Известно, что некоторые законы, открытые для отдельных явлений, зачастую распространяются на все явления определенной группы. Как отмечается в литературе, их начинают рассматривать как особые принципы, свойственные всем процессам, протекающим в данных явлениях<sup>37</sup>. По справедливому мнению В.Я. Колдина, «информационные каналы, ведущие к получению доказательств и установлению юридических фактов, имеют сквозной характер и проходят через деятельность оперативно-розыскных органов, органов дознания, предварительного расследования и суда. ... Конечный продукт этой информационной деятельности — приговор или решение суда является продуктом всей этой информационной системы»<sup>38</sup>. Поэтому на уровне целостного механизма уголовного преследования можно вести речь о такой степени общности закономерностей, свойственных данной сложной системе деятельности, как принципы ее построения и реализации (например, принципы криминалистического анализа информации, учета ситуационных факторов в доказательственной деятельности субъектов правоприменения и др.).

С данных позиций перспективным направлением в криминалистике на настоящий момент видится дальнейшее (углубленное) развитие концепции системного обеспечения всего процесса изобличения преступника (уголовного преследования), которая на настоящем этапе ее становления должна найти отражение в науке в виде новых частных криминалистических теорий, а именно: тактических основ деятельности государственного обвинителя в разделе «Криминалистическая тактика» и методических положений по поддержанию государственного обвинения по делам отдельных категорий в разделе «Криминалистическая методика». Следует отметить, что отдельные предпосылки для формирования подобных частных теорий, которые могут служить методологической базой для исследования и разработки средств, приемов и методов деятельности по поддержанию государственного обвинения в суде, уже имеются в юридической литературе<sup>39</sup>. На наш взгляд, современные криминалистические разработки в указанных направлениях с их последующей консолидацией с уже имеющейся системой знания могут привести к образованию теорий более общего плана (например, криминалистических методик, охватывающих своей структурой информационно-познавательные компоненты деятельности правоохранительных органов на протяжении всего процесса уголовного преследования по отдельным категориям уголовных дел).

<sup>37</sup> См.: Колдин В.Я., Полевой Н.С. Информационные процессы и структуры в криминалистике. М., 1985.

- <sup>2</sup> См.: *Образцов В.А.* Криминалистика: парные категории. М., 2007.
- <sup>3</sup> См.: Криминалистика: учебник для вузов / под ред. Н.П. Яблокова. М., 1997. С. 1–7.
- <sup>4</sup> См.: *Белкин Р.С.* Курс криминалистики в 3 т. Т. 1: Общая теория криминалистики. М., 1997. С. 114.
- <sup>5</sup> Методологическое значение «интерпретации» заключается в переносе гносеологического акцента в плоскость модельной информации, когда реальным объектам (процессам, явлениям, ситуациям и др.) придается конструктивный характер, т.е. содержание в них задается в такой форме, которая позволяет эффективно применять к ним теоретические познавательные операции.
- <sup>6</sup> См.: *Пригожин А.И.* Современная социология организаций. М., 1995. С. 229.
- <sup>7</sup> См.: *Судакова С.В.* Технология предупреждения юридических конфликтов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.
- <sup>8</sup> См.: *Исаенко В., Белова Г.* Методика поддержания государственного обвинения // *Законность.* 2007. № 11. С. 10–14.
- <sup>9</sup> См.: *Исаенко В.Н.* Методика поддержания государственного обвинения (понятие, принципы, содержание). М., 2011. С. 60.
- <sup>10</sup> См.: *Айтжанова А.Г.* Современное понятие методики поддержания государственного обвинения // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 3. С. 147.
- <sup>11</sup> *Кудряцев В.Л.* Теоретические основы и проблемы реализации криминалистического обеспечения поддержания государственного обвинения в суде // Актуальные вопросы криминалистического обеспечения уголовного судопроизводства: материалы Всероссийской научно-практической конференции (24 ноября 2009 г., г. Иркутск). Иркутск, 2010. С. 312–328.
- <sup>12</sup> См.: *Авдеев В.Н., Шелег Д.И.* Прокурорский надзор: курс лекций / под ред. В.Л. Попова. М., 2004. С. 13.
- <sup>13</sup> См.: *Горский Д.П.* Вопросы абстракции и образование понятий. М., 1961. С. 125.
- <sup>14</sup> См.: *Рузавин Г.И.* Философия науки: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М., 2005. С. 202.
- <sup>15</sup> См.: *Куиш А.Л.* Принцип соответствия: онтологический и методологический аспекты исследований // *Философия науки.* 2009. № 3. С. 40.
- <sup>16</sup> См.: *Кузнецов И.В.* Принцип соответствия в современной физике и его философское значение. М., 1948; *Грибанов Н.И.* Принцип соответствия как форма преемственности оснований теории // *Вестник Самарского гос. ун-та.* 2012. № 5. С. 85.
- <sup>17</sup> Согласно историко-парадигмальному подходу накопление наукой знаний в пределах каждого цикла происходит на основе исходной для данного цикла парадигмы до тех пор, пока эта парадигма не противоречит приобретаемым знаниям (см.: *Кун Т.* Структура научных революций. М., 1977).
- <sup>18</sup> *Куиш А.Л.* Указ. раб. С. 39.
- <sup>19</sup> См.: *Рузавин Г.И.* Научная теория. Логико-методологический анализ. М., 1978. С. 120.
- <sup>20</sup> См.: *Печенкин А.А.* Объяснение как проблема философии науки XX века // *Методология и история психологии.* 2008. Т. 3. Вып. 1. С. 20–21
- <sup>21</sup> *Гросс Г.* Руководство для судебных следователей как система криминалистики. М., 2002. С. 5.
- <sup>22</sup> См.: *Зашляпин Л.А.* Основные компоненты теории адвоката-мастера в уголовном судопроизводстве. Екатеринбург, 2007. С. 118.
- <sup>23</sup> См.: Там же. С. 118.
- <sup>24</sup> См.: *Кисленко С.Л.* Пути развития криминалистики в современных условиях интеграции юридического знания // *Библиотека криминалиста.* 2015. № 5. С. 75–88.
- <sup>25</sup> См.: *Щедровицкий Г.П.* Синтез знаний: проблемы и методы // *На пути к теории научного знания.* М., 1984. С. 67–109.
- <sup>26</sup> См.: *Логинова Н.А.* Опыт человекознания: История комплексного подхода в психологических школах В.М. Бехтерева и Б.Г. Ананьева. СПб., 2005. С. 25.
- <sup>27</sup> См.: *Яблоков Н.П.* Значение криминалистики в правоприменительной деятельности и в подготовке юристов широкого профессионального профиля // *Криминалистика в системе правоприменения: материалы конференции.* М., 2008. С. 11.
- <sup>28</sup> См.: *Степин В.С.* Теоретическое знание. М., 2000. С. 314; *Горохов В.Г.* Проблема формирования теории в технической науке // *Методологические проблемы взаимодействия общественных, естественных и технических наук.* М., 1981. С. 290.
- <sup>29</sup> См.: *Герасимов И.Г.* Структура научного исследования: (философский анализ познавательной деятельности в науке). М., 1985. С. 130.
- <sup>30</sup> См.: *Степин В.С., Елсуков А.Н.* Методы научного познания. Минск, 1974. С. 74.
- <sup>31</sup> См.: *Степин В.С.* Становление научной теории. Минск, 1976. С. 100–122.
- <sup>32</sup> См.: *Степин В.С.* Структура и эволюция теоретических знаний // *Природа научного познания: Логико-методологический аспект.* Минск, 1979. С. 227.
- <sup>33</sup> См.: *Митричев С.П.* Теоретические основы советской криминалистики. М., 1965. С. 46.
- <sup>34</sup> *Воробьев Г.А.* Исследование доказательств в процессе судебного следствия // *Советская юстиция.* 1977. № 12. С. 19.
- <sup>35</sup> См.: *Кузнецов И.В.* Преемственность, единство и минимизация знания — фундаментальные черты научного метода // *Материалистическая диалектика и методы естественных наук.* М., 1968. С. 324–325.
- <sup>36</sup> См.: *Рузавин Г.И.* Философия науки: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М., 2005. С. 109.
- <sup>37</sup> См.: *Герасимов И.Г.* Структура научного исследования: (философский анализ познавательной деятельности в науке). М., 1985. С. 129.
- <sup>38</sup> *Колдин В.Я.* Криминалистика в структуре правоприменения // *Криминалистика в системе правоприменения: материалы конференции (27–28 октября 2008 г., г. Москва).* М., 2008. С. 16.

<sup>39</sup> *Баев М.О., Баев О.Я.* Тактика уголовного преследования и профессиональной защиты от него. Прокурорская тактика. Адвокатская тактика: научно-практическое пособие. М., 2005; *Пименова З.И.* Криминалистические аспекты участия государственного обвинителя в рассмотрении дел об убийствах по найму. М., 2005; *Забейда А.В.* Место и роль прокурора в суде присяжных, тактика и методика его деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Посохина И.В.* Криминалистические аспекты поддержания государственного обвинения по делам о взяточничестве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006; *Малов А.А.* Поддержание государственного обвинения по делам об изнасилованиях (криминалистический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006; *Волянская Л.Т.* Криминалистические аспекты поддержания государственного обвинения по делам о преступлениях несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

**Е.В. Проводина**

## СОЦИАЛЬНОЕ ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ ИНЫХ МЕР УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА

В статье анализируются авторские концепции, позволяющие оценить социально-правовое предназначение иных мер уголовно-правового характера через призму достижения целей, поставленных как перед самим институтом, так и перед уголовным законом.

**Ключевые слова:** иные меры уголовно-правового характера, социальное предназначение, социально-правовое предназначение, цели иных мер уголовно-правового характера.

**E. V. Provodina**

## THE SOCIAL PURPOSE OF OTHER MEASURES OF CRIMINAL-LEGAL NATURE

The author analyzes the concept of allowing to estimate the socio-legal purpose of other measures of criminal legal nature through the prism of the goals, of the Institute itself and the criminal law as a whole.

**Keywords:** other measures of criminal legal character, social role, socio-legal purpose, goals of other measures of criminal legal nature.

В современной уголовно-правовой науке принято говорить о социальной сути того или иного юридического явления. Проблема состоит в отсутствии единообразного подхода к оценке социальной природы изучаемых правовых явлений. И в этом смысле не исключение вопрос о *социальной природе* иных мер уголовно-правового характера. Несмотря на то, что термин «социальный» и производные от него достаточно часто используются учеными применительно к данному институту, все же попытки оценить его исключительно с точки зрения его социальной востребованности встречаются в теории права крайне редко. В основном авторы оценивают его с социально-правовой позиции, что косвенно свидетельствует об отрицании социального характера данного института. Исследование природы иных мер в указанном ключе позволило бы выяснить их социальное предназначение и оптимизировать их применение в рамках уголовно-правового института.

По своей природе «право социально, поскольку регулирует и охраняет социальные отношения, посредством которых проявляет себя человек»<sup>1</sup>. «Право способно быть не только системой формальных предписаний определенного по-

© Проводина Елена Валерьевна, 2016

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия)

ведения, но и средством решения многих социальных проблем»<sup>2</sup>. Представляется, что иные меры уголовно-правового характера являются правовым институтом, способным решить те социальные проблемы, где основным вид государственного принуждения — наказание — не справляется в силу своих объективных свойств, например, если речь идет о совершении противоправного деяния несовершеннолетним или невменяемым лицом. Уникальность данного института состоит в способности реагировать на государственном уровне на общественно опасное деяние, не признаваемое с точки зрения уголовного закона преступлением, и привести к позитивным социальным результатам, объективно удовлетворяющим интересам личности, общества и государства даже там, где этого не способна достичь самая строгая или, напротив, самая лояльная мера наказания. Облагчение данного института в норму права не дает основания исключать его социальный характер. Выяснение социальной обусловленности его закрепления в законе позволит определить истинные, изначально заложенные в нем цели, способствующие достижению задач уголовного законодательства России и обеспечения социальной результативности.

При определении социально-правовой значимости института иных мер в уголовно-правовой науке, прежде всего, акцент делается на их не карательном характере. Институт иных мер представляется своего рода инструментом, позволяющим достичь золотой середины в борьбе с преступностью<sup>3</sup>, позволяющий обеспечить полноценное воздействие на виновного и при этом избежать чрезмерно строгих мер, объективно не вызванных необходимостью. Обосновывать такую значимость в науке уголовного права принято достижением целей уголовного закона<sup>4</sup> либо целей самого института иных мер<sup>5</sup>. Однако цели и их содержание при этом существенным образом отличаются. Как уже отмечалось, социальную ценность иных мер ученые усматривают в востребованности поставленных перед ними целей. Но одни в этом случае предлагают более широкий круг целей, относя к ним обеспечение безопасности общества, устранение условий, способствующих совершению преступлений, предупреждение их совершения и восстановление положения потерпевшего<sup>6</sup>, а другие фактически заимствуют (отождествляют) их у наказания, ограничиваясь исправлением осужденного и предупреждением новых преступлений<sup>7</sup>. Подобный подход прослеживается в позиции Н.Ю. Скрипченко. Указания на повышение «исправительного и предупредительного потенциала уголовно-правовых средств противостояния преступности»<sup>8</sup> при оценке социального предназначения иных мер дает основания полагать, что оно связывается с достижением превентивных и исправительных целей.

Абсолютное большинство авторов при оценке социальной значимости иных мер уголовно-правового характера в первую очередь обращают внимание на их особенные превентивные свойства, однако совершенно по-разному их понимают. Например, С.А. Рыкова уверена, что данный институт призван предупреждать совершение новых преступлений, однако предупреждение рассматривает исключительно как цель уголовного закона<sup>9</sup>. Другие, также видя его первичное социально-правовое предназначение в предупреждении преступлений, считают его самостоятельной, обособленной целью рассматриваемого института, как, например, в концепциях Ф.К. Набиуллина и А.А. Павловой. При определении социальной природы института данный вопрос приобретает принципиальное значение. Представляется, что механизмы достижения и реализации целей двух различных институтов (наказания и целей иных мер) будут иметь качественные

отличия. Такой вывод напрашивается хотя бы из совершенно разных правовых последствий, сопровождающих их применение. Кроме того, связывание иных мер с реализацией целей другого института лишает его самостоятельности и предопределяет качественно иную природу явления.

На необходимость отграничения целей наказания и целей иных мер указывает Ф.К. Набиуллин, отмечая, что исправление осужденных как цель наказания обладает более глубоким и интенсивным воздействием на сознание осужденного<sup>10</sup>. Однако представленная формулировка не дает видимых результатов в поисках критериев, позволяющих разграничивать содержание целей данных институтов. Каждый индивид, в т.ч. осужденный, способен по-разному воспринимать происходящие с ним события и оказываемое на него воздействие, в т.ч. и уголовно-правовое, «... если ослабляются внутренние (внутриличностные) механизмы саморегуляции, если разбалансируются социетальные (общностные) структуры, то и законы не действуют или действуют слабо. Они остаются не реализованными...»<sup>11</sup>. Попытка «перезагрузить» сознание и запустить «механизм соотношения поступков человека с тем „законом“, который живет в каждом человеке ...»<sup>12</sup> (так по Канту определяется совесть), посредством воздействия более строгих мер принуждения не всегда заканчивается успешно и яркое тому свидетельством — совершение лицом после отбытия наказания новых преступлений. Едва ли в этом случае можно заключить, что применяемая к нему мера, с точки зрения строгости уголовного закона, была не достаточно «убедительна», т.е. не привнесла необходимого дискомфорта в жизнь и не смогла подвергнуть сознание осужденного «более глубокому воздействию».

Подобная неопределенность особенно ярко проявляется применительно к восстановлению социальной справедливости. Научная мысль до конца так и не определилась, является ли она исключительно целью наказания или же свойственна в качестве самостоятельной цели иным уголовно-правовым институтам. Авторы избегают четкой формулировки «восстановление социальной справедливости», чаще оперируя термином «восстановительная направленность». Это, например, имеет место в концепции Ф.К. Набиуллина<sup>13</sup>. А.А. Павлова пишет о восстановлении положения потерпевшего. С.А. Рыкова видит восстановление социальной справедливости в объективном выборе уголовно-правового воздействия. С.Ю. Оловенцова рассуждает о возможности восстановления социальной справедливости применительно к институту иных мер<sup>14</sup>. Д.А. Безбородов и А.В. Зарубин особой значимостью наделяют институт иных мер на пути восстановления социальной справедливости, однако уверенно отмечают последнюю исключительно в качестве самостоятельной цели наказания<sup>15</sup>. Читается некоторая недосказанность и озабоченность проявлением восстановительных свойств иных мер.

Получается, что, с одной стороны, научная мысль признает незаменимость института в рамках достижения социальной справедливости, а с другой, не решается официально наделить его такой целью, как бы призрачно намекая на ее существование. Представляется, что такая двоякая ситуация осложняется еще и тем, что восстановление социальной справедливости допускается не только в качестве одной из основных целей наказания, но и в качестве принципа уголовной ответственности. Как раз эта проблема поднимается в работе Т.Ф. Миняевой. В отличие от вышеупомянутых позиций, профессор настаивает на более широком понимании социальной справедливости, прежде всего, как законодательно за-

крепленного принципа уголовной ответственности. «Применение той или иной меры уголовно-правового характера к виновному в преступлении лицу призвано реализовывать этот принцип, поэтому социальную справедливость следовало бы исключить из ч. 2 ст. 43 УК РФ как цель наказания»<sup>16</sup>.

Представляется, что не во всех случаях можно говорить о восстановлении нарушенных прав и свобод человека с помощью уголовно-правовых репрессий, например в случае лишения жизни, как это точно замечает автор. И здесь справедливость требует более глубокого понимания, не ограничиваясь восстановлением лишь нарушенных материальных правоотношений. Справедливость — одна из доминант, обуславливающих возникновение и функционирование правового общества. Еще во времена Гомера только то воспринималось как право, «что соответствовало тогдашним взглядам на справедливость»<sup>17</sup>. Справедливость свойственна естественно-социальным отношениям, что «означает именно изначальную природу правовых отношений в отличие от отношений, возникающих исторически по мере развития общества»<sup>18</sup>. Применительно к уголовному законодательству можно сказать, что она, будучи неотъемлемой частью правовых отношений, олицетворяет результат в виде баланса нарушенных преступлением отношений, к которому стремятся все институты уголовного законодательства, и институт иных мер, в этом смысле — не исключение. Учитывая данный факт, представляется логичным определиться с единым пониманием справедливости в пределах реализации уголовного закона, а не отдельно взятых его институтов.

Таким образом, отсутствие четкого законодательного закрепления понятия и точных целей института иных мер существенным образом осложняет выявление в полной мере его естественно-правовой природы с указанной позиции. Прежде чем предпринять подобную попытку, необходимо законодательно определиться с понятием и содержанием целого ряда уголовно-правовых категорий. Пытаясь вскрыть сущность социального предназначения иных мер уголовно-правового характера, необходимо дать оценку не только названным отраслевым категориям (т.е. целям перечисленных институтов), но и обратиться к поиску истоков нравственного ориентирования правосознания, где берет свое начало идея соразмерности тесной взаимосвязи прав и интересов личности (в т.ч. виновного лица) и идея обязанности понести ответственность перед обществом и государством в виде иных мер уголовно-правового характера.

<sup>1</sup> Разгильдиев Б.Т. Социальная результативность уголовного законодательства России и ее виды // Право. Законодательство. Личность. 2014. № 2 (219). С. 116.

<sup>2</sup> Гришанин И.К. Социально-философская концепция права и принуждения: дис. ... канд. филос. наук. Н. Новгород, 2006. С. 12.

<sup>3</sup> См.: Рыкова С.А. Некоторые вопросы социальной обусловленности иных мер уголовно-правового характера // Бизнес в законе. 2007. № 1. С. 87.

<sup>4</sup> См.: Рыкова С.А. Сущность иных мер уголовно-правового характера // Известия Юго-Западного гос. ун-та. Сер.: История и право. 2012. № 2–1. С. 132.

<sup>5</sup> См.: Павлова А.А. Иные меры уголовно-правового характера как институт уголовного права. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 14.

<sup>6</sup> См.: Павлова А.А. Содержательно-видовая характеристика института иных мер уголовно-правового характера // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2013. № 3. URL: <http://jurnal.org> (дата обращения: 20.08.2016).

<sup>7</sup> См.: Набиуллин Ф.К. Некарательные меры уголовно-правового характера // Ученые записки Казанского ун-та. Сер. Гуманитарные науки. 2007. Т. 149. № 6. С. 224.

<sup>8</sup> См.: Скрипченко Н.Ю. Социально-правовая природа иных мер уголовно-правового характера и их место в системе мер противодействия преступности несовершеннолетних // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Сер.: Гуманитарные и социальные науки. 2011. № 6. С. 113.

<sup>9</sup> См.: Рыкова С.А. Сущность иных мер уголовно-правового характера // Известия Юго-Западного гос. ун-та. Сер. История и право. 2012. № 2–1. С. 132.

<sup>10</sup> См.: *Набиуллин Ф.К.* Указ. раб. С. 225.

<sup>11</sup> *Артемов В.М.* Правопорядок в современном российском обществе: Социально-философский анализ: дис. ... д-ра филос. наук. М., 1999. С. 229.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> См.: *Набиуллин Ф.К.* Указ. раб. С. 4.

<sup>14</sup> См.: *Оловенцова С.Ю.* Иные меры уголовно-правового характера, применяемые к несовершеннолетним: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2010. С. 23.

<sup>15</sup> См.: *Безбородов, Д.А. Зарубин А.В.* Иные меры уголовно-правового характера: понятие, признаки и виды: учебное пособие. СПб., 2015. С. 9.

<sup>16</sup> *Миняева Т.Ф.* Цели наказания и иных мер уголовно-правового характера и средства их достижения в современном уголовном праве // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2007. № 5. С. 82.

<sup>17</sup> *Султанова М.В.* Социальная природа права и его роль в современном обществе: дис. ... канд. филос. наук. М., 2005. С. 11.

<sup>18</sup> *Новиков А.В.* Естественно-социальное и позитивное право: генезис и соотношение (социально-философский анализ): дис. ... канд. филос. наук. Ярославль, 2002. С. 14.

**М.П. Пронина**

## ПРАВИЛА ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье анализируются основные правила юридической техники уголовного законодательства, приемы и способы формирования и формулирования уголовно-правовых норм. Рассматриваемые правила позволяют раскрыть практическое назначение юридической техники уголовного законодательства.

**Ключевые слова:** юридическая техника уголовного законодательства, правила юридической техники уголовного законодательства.

**M.P. Pronina**

## TERMS OF LEGAL TECHNIQUE OF CRIMINAL LAW

This article discusses the basic rules of legal technique of the criminal law, ways and methods of forming and formulating the criminal law. The rights in question can reveal the practical purpose of the legal technique of the criminal law.

**Keywords:** legal technique of criminal law, the rules of the legal technique of criminal law.

Эффективность применения юридических актов зависит от точности, последовательности и доступности выражения воли автора. Для решения этих проблем применяют юридическую технику.

Юридическая техника необходима для того, чтобы структурировать правовой материал, совершенствовать изложение правовых актов, делать их более понятными и грамотными. Зачастую именно на основании уровня юридической техники определяется правовая культура общества. Инструменты, которые юристы используют в своей профессии, разнообразны и многочисленны. Их следует применять, руководствуясь определенными правилами, т.к. лишь тогда в юридической деятельности можно достичь поставленных целей.

Изучая юридическую литературу, можно сделать вывод, что ученые-юристы не пришли к единому мнению относительно того, из каких элементов складывается юридическая техника. Так, определяя юридическую технику, В.В. Ла-

© Пронина Мария Петровна, 2016

Кандидат юридических наук, докторант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Нижегородская академия МВД России); e-mail: mpronina2010@mail.ru



зарев, Д.А. Ковачев, Ю.А. Тихомиров, И.Л. Брауде имеют в виду правила<sup>1</sup>, Т.А. Лесниевски-Костарева — приемы<sup>2</sup>, А.В. Венгеров — правила и приемы<sup>3</sup>; А.Ф. Черданцев, Б.А. Миренский — правила, средства, приемы и методы<sup>4</sup>; С.С. Алексеев, В.М. Галкин — средства и приемы<sup>5</sup>; И.К. Ильин, Н.В. Миронов — приемы и методы<sup>6</sup>. В одной из работ Д.А. Керимова юридическая техника определена как совокупность правил, а в другой работе, более поздней, как система требований<sup>7</sup>, где оперируют такими понятиями, как «технические средства» и «приемы»<sup>8</sup>.

По мнению В.М. Баранова, юридическая техника представлена в качестве совокупности средств, приемов, правил, которые применяют для создания и оформления нормативно-правовых, правоприменительных, интерпретационных и иных актов<sup>9</sup>.

Полагаем, что, учитывая всю многогранность и многоаспектность понятия «юридическая техника», такой значительный разброс мнений разных авторов в отношении составляющих данного явления никак не способствует правильному пониманию его сути. В данном случае было бы целесообразно заняться разработкой единого подхода к формулировке содержания юридической техники в качестве системы правил, которыми должен руководствоваться законодатель.

Правила юридической техники могут значительно отличаться по форме и характеру. Это в первую очередь зависит от того, на какой конкретно классификации автор делает акцент и что берет за основу. С.С. Алексеев разделяет правила юридической техники на две основные группы: 1) средства и приемы, при помощи которых выражается юридическая воля законодателя; 2) средства и приемы, которые напрямую относятся к внешней форме правовых актов как документов<sup>10</sup>.

Более развернутая классификация правил юридической техники была представлена Ю.А. Тихомировым: 1) правила познавательно-юридического характера; 2) правила нормативно-структурного характера; 3) логические правила; 4) языковые правила; 5) правила документально-технического характера; 6) процедурные правила<sup>11</sup>.

Исследуя правила юридической техники уголовного законодательства, можно отметить, что один из первых советских ученых, который занимался проблемами юридической техники в 20-е гг., был профессор М.М. Гродзинский. В одной из своих работ он сформулировал определенные правила, которые, как он считал, сделают законы более доступными, понятными тем, кто их применяет, и тем, кто с ними сталкивается. М.М. Гродзинский не группирует и не классифицирует правила техники уголовного законодательства, а лишь излагает их в порядке значимости. Первые в данном списке — правила о языке, терминологии, стиле закона. Далее приводятся правила изложения диспозиций, санкций статей Особенной части УК<sup>12</sup>.

В 1946 г. был издан т. 3 «Курса уголовного права», который носил название «Уголовный закон»<sup>13</sup>. В данной работе М.Д. Шаргородский рассматривал отдельные вопросы юридической техники, в частности вопросы техники и терминологии уголовного закона. Составляя статьи Уголовного кодекса, он предлагал соблюдать следующие правила:

1. Каждая статья должна быть изложена таким образом, чтобы предусмотренный ею состав был четко отделен от составов других статей и глав.

2. Если для осуществления формулировки диспозиции применяют конкретный признак, его следует учитывать во всех схожих случаях.

3. Применяющиеся термины должны быть принятыми в данной системе права.

4. Чтобы квалифицировать родственные составы, необходимо применять те же термины, обстоятельства.

5. Формулировки должны быть полными.

6. Формулировки должны отличаться четкостью и ясностью, не должно возникать повода для различного их понимания, тем более понимания, которое противоречит воле законодателя.

7. Формулировки должны быть простые и легкие в понимании.

8. На основании того, что действующее уголовное законодательство отличается определенной системой, новый уголовный закон необходимо вводить в кодекс на определенное место<sup>14</sup>.

М.Д. Шаргородский и М.М. Гродзинский не сопоставляют правила по определенным признакам, а приводят их в виде перечня.

М.И. Ковалев не раз обращал внимание на проблемы техники уголовного законодательства. Рассматривая вопросы юридической техники, он дает ее определение, раскрывает принципы уголовного права и приводит правила построения санкции, диспозиции статей уголовного закона<sup>15</sup>.

Сопоставляя рассмотренные правила техники уголовного законодательства, можно определить общие черты в перечне правил, которые сформулировали различные ученые в разное время. Невзирая на различия в количестве правил, формулировке, их содержание оставалось одинаковым. М.М. Гродзинский, М.Д. Шаргородский, Р.М. Хамракулов и М.И. Ковалев рассматривали технику уголовного законодательства с точки зрения совокупности правил и приемов, но все они выделяли правила в определенные группы. М.И. Ковалев прямо на это указывал. Остальные ученые, излагая правила, не смешивали правила разных групп. К таким группам относятся: группа правил построения статей, группа правил языка, стиля и терминологии уголовного закона.

Характерная особенность развития техники уголовного законодательства состоит в том, что правила, которые составлялись в разные периоды времени, занимали разные положения в перечне. Поскольку ученые располагали правилами в зависимости от того, насколько они значимы, то перемена их положения свидетельствовала о том, что изменилась их значимость.

В 20-е гг. ведущее место отводилось правилам о языке, стиле и терминологии уголовного закона, поскольку это соответствовало тогдашнему уровню развития населения страны<sup>16</sup>, ведь основная часть населения была малограмотной. Возрастание роли языка советских законов было необходимо для того, чтобы они стали понятны каждому гражданину, поскольку рабочие и крестьяне должны были научиться управлять государством, а для этого следует понимать законы.

В начале 40-х гг. неграмотность в стране практически преодолели, это повлекло за собой изменения в юридической технике, поэтому правила о языке и стиле заняли второстепенные позиции.

На сегодняшний день образовательный уровень населения Российской Федерации высок, поэтому теория уголовного права требует моделирования законодательства. Эти обстоятельства, как и ряд других, оказали влияние на систему правил техники уголовного законодательства. Большое значение приобрели правила построения законов, поскольку их применение является главным

принципом уголовного права. Они дают возможность рассматривать статьи Уголовного кодекса в общей концепции, которые и характеризуют определенное логическое единство.

Среди современных исследований проблематики юридической техники усовершенствованный и проработанный вариант правил юридической техники предложила Т.В. Кашанина, которая разделила содержание юридической техники на 6 основных подгрупп: 1) содержательные правила; 2) правила по обеспечению логики права; 3) структурные правила; 4) языковые правила; 5) формальные правила; 6) процедурные правила<sup>17</sup>. Принимая за основу исследования разработки и положения Т.В. Кашаниной, можно определить следующие общие правила и специальные правила юридической техники конструирования норм уголовного права. Главные отличительные черты этих правил состоят в широте охвата норм права.

Общие правила юридической техники применимы ко всем нормам права, также к нормам гражданского, административного, уголовного и иных отраслей права. Специальные правила применяют только к конкретным отраслям права, что касается нашего случая — к нормам уголовного права. Их необходимо разделять по той причине, что охранительная и регулятивная отрасли права направлены на достижение различных целей, как результат — выполняют разные функции. Этими целями и функциями обусловлены приемы, способы юридического оформления правил поведения.

Содержательные правила юридической техники состоят из таких приемов и способов юридической техники, в которых отражены взаимосвязь и взаимообусловленность норм права и социальной действительности. Данная разновидность правил включает: 1) адекватность норм права, которые регулируют общественные отношения; 2) ясность предмета правового регулирования общественных отношений; 3) полноту правового регулирования.

Как известно, сфера правового регулирования формируется из совокупности отношений, складывающихся между людьми, которые, с точки зрения государства, должны быть подвергнуты правовой регламентации<sup>18</sup>. Следует отметить, что не каждому общественному отношению необходима правовая регламентация.

Основная задача норм права состоит в необходимости упорядочить социальные отношения, предотвратить конфликты в обществе, именно поэтому принятие нормы права — это реакция государства на факт усложнения общественных отношений. Законодатель должен конкретно определить предмет регулирования, его границы, т.к. он дает возможность избежать неограниченного вмешательства в определенную сферу общественных отношений, исключает дублирование, коллизию норм разных отраслей права. Если выбирается такой подход к принятию норм права, то можно утверждать, что нормы права, регулируемые общественными отношениями, адекватны. В ином случае, принимаются нормы права, не подлежащие исполнению или применению.

Правила обеспечения логики права состоят из положений о единообразном понимании терминологии, согласованности правовых актов и их частей, непротиворечивости правовых актов, последовательности мыслительных операций и применяют при построении и для убедительности правовые акты. Если нарушается логика закона, присутствует неточность его понятий, формулировок, неправильное применение терминов влечет за собой возникновение многочисленных запросов, изменений и дополнений, разнообразных толкований и разъ-

яснений. В результате неэффективно расходуются время, энергия, возникают основания для бюрократической волокиты, извращается смысл закона, имеет место неправильное его применение<sup>19</sup>.

Как отмечает Н.А. Власенко, операции законодателя с единицами русского языка подчиняются правилам формальной логики, из чего возникает внешне невидимая, однако крайне важная логическая основа нормативного текста<sup>20</sup>. То есть в одном правовом акте термин нельзя использовать в нескольких значениях, взаимоисключающих друг друга, т.к. это может стать причиной образования хаоса в правоприменительной практике. Чтобы избежать этого, в законах следует раскрывать термины, в некоторых случаях даже приводятся указания по их применению. Таким образом, во многих статьях гл. 22 УК РФ определяют понятие «доход в крупном размере». Логично, что в примечании к ст. 169 УК РФ законодателем раскрыто содержание данного термина, также указано, что «доход в крупном размере» — это сумма более 1500000 руб.

Внутренняя форма правового документа, иначе говоря — структурные правила. Так, Т.В. Кашанина указывает, что под структурой правового документа понимают его строение. Как и в любом строительстве, создание правового документа подчиняется конкретным канонам. Основной из них состоит в том, что документ делится на определенные части<sup>21</sup>. В частности, это вступительная, основная и заключительная части правового акта.

Многие ученые справедливо отмечают, что особое значение для систематизации норм Особенной части УК РФ имеет ценность охраняемых уголовным законом общественных отношений. В зависимости от этого в законе структурируют статьи, которые регулируют однородные преступные посягательства.

Актуальность проблемы упорядочивания законодательной информации внутри глав уголовного закона, необходимость выделить малые группы и подгруппы из общего числа составов преступления рассматривал Л.Л. Кругликов<sup>22</sup>. По его мнению, основной критерий классификации составов, главный и решающий признак — это объект посягательства<sup>23</sup>. Можно предположить, что такая точка зрения справедлива, т.к. последовательность расположения групп преступлений в соответствующей главе УК РФ определяется тем, насколько значим видовой объект. Расположение отдельных составов внутри группы зависит от того, насколько важны непосредственные объекты, а также от тяжести преступления по характеру их общественной опасности<sup>24</sup>.

Формальные правила включают название вида правового акта, название органа, который его издал, дату принятия, регистрационный номер, иные требования. Чтобы создать совершенные уголовно-правовые нормы, законодатель должен соблюдать не только правила, которые относятся к тексту указанных норм, но и правила, которые касаются их формы. Такая необходимость обоснована тем, что качественно прописанный нормативно-правовой акт необходимо лаконично изложить. Это важно по той причине, что при избыточности их изложения верховенство закона будет девальвированным, что послужит причиной дестабилизации государства<sup>25</sup>.

Процедурные правила состоят в законности, рациональности, обоснованности изменения процедуры, ее плановости, учета и согласования интересов адресов правового акта, соблюдения сроков, проверке правильности ее выполнения. Особое значение при рассмотрении данного вопроса приобретают языковые правила. Языковым правилам уделяли внимание многие ученые, в частности

Н.А. Власенко, Т.В. Губаева, А.С. Пиголкин, А.Ф. Черданцев. Н.С. Таганцев о языке уголовного законодательства писал, что в уголовных кодексах вырабатывают свой собственный язык, порой присутствует своеобразная конфигурация фраз. Этот язык, зачастую тяжелый, однако, имеет большое преимущество по точности и определенности<sup>26</sup>.

Изучая отечественную литературу, можно сделать вывод, что ученые-юристы едины во взглядах на содержание языковых правил юридической техники<sup>27</sup>, к которым относятся ясность, точность, краткость языка закона.

Особым значением обладают терминологические правила. Термин — это слово или сочетание слов, которые точно обозначают определенное понятие, применяются в науке, технике, искусстве<sup>28</sup>. Развернутое определение словосочетания «юридический термин» дал А.С. Пиголкин: это слово или словосочетание, употребляемое в законодательстве, выступающее в роли обобщенного наименования юридического понятия, имеющего точный или определенный смысл, а также отличающегося смысловой однородностью<sup>29</sup>. В случае с юридической техникой данный термин является одним из наиболее важных нематериальных средств определения конкретного понятия, при помощи которого и формируется правовой акт<sup>30</sup>.

А.С. Пиголкин выделяет следующие признаки термина: 1) адекватное отражение содержания понятия, его смысловая однозначность; 2) логическое соотношение термина с другой терминологией или родовыми понятиями; 3) профессиональный уровень его практического употребления<sup>31</sup>.

Выделяют три основные группы специальной терминологии, которую используют при правотворческой деятельности:

специальная юридическая терминология, редко встречающаяся и употребляемая в обычном языке. Эти термины применяют для определения специфических юридических понятий (например, эмиссии);

термины, которые известны на бытовом уровне, но имеют другое, отличное от юридического термина значение (например, контрабанда);

специальные неюридические термины, которые применяют в неюридических сферах профессиональной деятельности (например, финансы, бухгалтерия). Такие термины могут иметь место в тексте закона, однако редко встречаются на бытовом уровне (например, инвестор, ценная бумага).

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что на уровне отечественной юриспруденции сложилось представление о том, что употреблять специальную юридическую терминологию следует лишь в крайних случаях, т.к. суть и текст закона должны быть понятны каждому человеку. Эту позицию поддерживали многие советские исследователи — А.В. Луначарский, П.И. Стучка, А.Я. Вышинский. Они утверждали, что необходимо избегать специальных узкопрофессиональных понятий, формулировок в нормативно-правовых актах<sup>32</sup>. Речь шла о том, что язык законодателя должен быть приближен к литературному языку. Однако применение узко-специальных юридических терминов необходимо в случаях, когда законодатель стремится к сохранению простоты и ясности изложения нормы права. Например, юридический термин «вменяемость» используется во многих отраслях права и состоит в способности лица отдавать себе отчет в своих действиях и руководить ими.

Последняя группа правил юридической техники — требования, которые предъявляют к внешнему оформлению законопроектов. Это требование в от-

ношении трех вышеизложенных групп обладает вспомогательным характером, но, обращая внимание на привычность общих и специальных правил делопроизводства, документооборота, законодатель отмечает необходимость соблюдать указанные правила при оформлении текста закона, который приобретает особо важное значение. К этим требованиям относят: конкретный заголовок, нумерацию, обозначение частей статей арабскими цифрами или буквами, обозначение даты принятия закона Государственной Думой и одобрения Советом Федерации, подписание закона Президентом РФ, присвоение регистрационного номера.

В заключение следует отметить: если законодатель пренебрегает любыми правилами юридической техники, то качество, эффективность уголовно-правовых норм значительно снижаются.

Сопоставляя рассмотренные правила техники уголовного законодательства, можно отметить, что в рассмотренных правилах присутствуют общие черты, которые сформулированы учеными в разное время. Невзирая на различия в количестве правил, их формулировании, содержании, общие черты остались неизменными, т. е. техника уголовного законодательства имеет определенную структуру, элементы которой составляют группы правил. Взаимоотношения элементов формируются в зависимости от того, какой группе правил принадлежит ведущее место в системе. Непосредственно система изложения закона, место определенных правил в ней напрямую зависят от подготовленности лиц, от уровня знаний для применения которых имеется определенный законодательный акт. Это положение разъясняет изменения в системе техники уголовного законодательства.

<sup>1</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 1998. С. 253; Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории. М., 1977. С. 94; Тихомиров Ю.Л. Законодательная техника: понятие и элементы // Законодательная техника: научно-практическое пособие. М., 2000. С. 8; Брауде И.Л. Вопросы законодательной техники // Советское государство и право. 1967. № 8. С. 53.

<sup>2</sup> См.: Уголовное право: словарь-справочник / автор-сост. Т.А. Лесниевски-Костарева. М., 2000. С. 238.

<sup>3</sup> См.: Венгеров А.В. Теория государства и права. М., 1999. С. 504–505.

<sup>4</sup> См.: Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 368.

<sup>5</sup> См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 105; Галкин В.М. Проблемы уголовно-законодательной техники // Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды. М., 1980. № 38. С. 170.

<sup>6</sup> См.: Ильин И. К., Миронов Н.В. О форме и стиле правовых актов (некоторые вопросы законодательной техники) // Советское государство и право. 1960. № 12. С. 66.

<sup>7</sup> См.: Керимов Д.А. Законодательная техника: научно-методическое и учебное пособие. М., 2000. С. 3.

<sup>8</sup> См.: Керимов Д.А. Законодательная техника: научно-методическое и учебное пособие. М., 2000. С. 17; Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 272.

<sup>9</sup> См.: Баранов В.М. Предисловие // Проблемы юридической техники: сборник статей. Н. Новгород, 2000. С. 10.

<sup>10</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. С. 272.

<sup>11</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Законодательная техника: понятие и элементы // Законодательная техника / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 9.

<sup>12</sup> См.: Гродзинский М.М. Об усовершенствовании законодательной техники // Социалистическая законность. 1957. № 1.

<sup>13</sup> См.: Шаргородский М.Д. Уголовный закон. М., 1948.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 101–103.

<sup>15</sup> См.: Ковалев М.И. Советское уголовное право. Советский уголовный закон. Свердловск, 1974. Вып. 2. С. 186–191.

<sup>16</sup> См.: Петерский И.С. Техника оформления кодексов // Проблемы социалистического права. 1930. № 1. С. 105.

<sup>17</sup> См.: Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. М., 2007. С. 102.

<sup>18</sup> См.: Лазарев В.В. Определение сферы правового регулирования // Правоведение. 1980. № 5.

<sup>19</sup> См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 2000. С. 55.

<sup>20</sup> См.: Власенко Н.А. Язык права. Иркутск, 1997. С. 143.

- <sup>21</sup> См.: *Кашанина Т.В.* Указ. раб. С. 115.
- <sup>22</sup> См.: *Кругликов Л.Л.* К вопросу о классификации объектов преступлений // Проблемы теории уголовного права. Избранные статьи (1982–1999 гг.). Ярославль, 1999. С. 8–12.
- <sup>23</sup> См.: Там же.
- <sup>24</sup> См.: Там же. С. 11.
- <sup>25</sup> См.: *Керимов Д.А.* Указ. раб. С. 69; *Старовойтов А.* Эффективность законодательных процедур и развитие юридической техники // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 155.
- <sup>26</sup> См.: *Таганцев Н.С.* Русское уголовное право: лекции. Часть Общая. Т. 1. М., 1994. С. 90.
- <sup>27</sup> Квинтэссенция научных исследований в области языковых правил юридической техники нашла выражение в книге: *Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. Т. 2: Теория права.* М., 2000.
- <sup>28</sup> См.: *Словарь иностранных слов.* 15-е. изд., испр. М., 1988. С. 492.
- <sup>29</sup> См.: Там же. С. 119–123.
- <sup>30</sup> См.: *Захарян Ф.Г.* О терминологии правоприменительных актов. Свердловск, 1974. С. 128.
- <sup>31</sup> См.: *Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина.* М., 1990. С. 60.
- <sup>32</sup> См.: *Луначарский А.В.* О языке закона // Известия ЦКЖ СССР: 1931. 23 марта; *Стучка П.И.* Революционная кодификация // Революция права. 1929. № 5. С. 19.

О.Ю. Бакаева, В.М. Манохин

## К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

В статье рассматривается содержание принципов деятельности таможенных органов Российской Федерации, установленных федеральным законодательством. Выделяются положительные и негативные стороны сущности ряда принципов. Вносится предложение о дополнении этой системы принципом ответственности таможенных органов и их должностных лиц.

**Ключевые слова:** таможенные органы; принципы деятельности; должностные лица; таможенное дело.

O.Yu. Bakaeva, V.M. Manohin

## ON THE QUESTION OF THE PRINCIPLES OF THE SYSTEM OF CUSTOMS BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THEIR LEGAL REGULATION

The article deals with the content of the principles of activity of the customs bodies of the Russian Federation, established by the federal legislation. Stand out the positive and negative aspects of the essence of a number of principles. It is proposed to supplement this system, the principle of the responsibility of customs authorities and their officials.

**Keywords:** the customs authorities; principles of operation; officials; customs business.

Деятельность таможенных органов основывается на совокупности специфических принципов, которые не только включаются в состав главного функционального понятийного ряда (аппарата) правовых категорий, но и могут быть поставлены в нем на первое место<sup>1</sup>. Под принципами обычно понимают важнейшие, основополагающие идеи, на основе которых реализуются те или иные правовые явления. Неоспоримо, что «принцип зарождается как определенная идея в теории, закрепляется в системе правовых норм и через них претворяется в общественные отношения»<sup>2</sup>. В идеале принципы деятельности государственных органов подлежат законодательной регламентации, однако в настоящее время

---

© Бакаева Ольга Юрьевна, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: finpravo@ssla.ru

© Манохин Василий Михайлович, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k\_ap@ssla.ru



лишь в отношении некоторых из них (например, Правительства РФ<sup>3</sup>, судебных органов<sup>4</sup>, полиции<sup>5</sup>) такая регламентация получила свое воплощение.

Несмотря на то, что многие авторы при рассмотрении правового положения таможенных органов отмечают наличие категории принципов их деятельности, в литературе эта тема практически не исследована. Ученые традиционно ограничиваются лишь их перечислением: законность, федерализм, единство, демократизм, гласность<sup>6</sup>. Однако они могут быть отнесены к любому органу публичной власти и не отражают специфику деятельности государственных органов, уполномоченных в области таможенного дела. Лишь в отдельных исследованиях особо выделяются специальные принципы организации и деятельности таможенных органов: централизация и децентрализация, отраслевая принадлежность, территориальность, линейность и функциональность, распределение и нормативное установление функций и полномочий; ответственность за результаты работы; сочетание единоначалия и коллегиальности<sup>7</sup>.

В таможенной сфере принципы деятельности таможенных органов впервые были закреплены в 2010 г. в Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее — Закон)<sup>8</sup>. В ст. 11 перечислены восемь основополагающих начал, четыре из которых носят общий характер в силу применимости и к другим органам исполнительной власти. Их содержание во многом обусловлено конституционными положениями и отражает, прежде всего, основы построения таможенных органов. Четыре последних принципа весьма специфичны, поскольку определяют особенности функциональной деятельности таможенных органов и их взаимодействие с лицами, перемещающими товары через таможенную границу.

Рассмотрим указанные принципы и их содержание.

*Принцип законности* в контексте исследуемой проблематики проявляется через законность системы (единая система таможенных органов установлена п. 1 ст. 10 Закона) и законность деятельности таможенной администрации. Безусловно, «законность — это общий принцип организации современного демократического государства, основа обеспечения и защиты прав личности и поддержания правопорядка в стране. Законность — стержень нормального функционирования всей общественной системы»<sup>9</sup>.

Верховенство Основного Закона страны и федеральных законов на всей территории России закреплено в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ. Российские таможенные органы в своей деятельности руководствуются и в пределах своих полномочий организуют исполнение Конституции РФ, международных соглашений, в т.ч. составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза, федеральных законов и подзаконных нормативно-правовых актов. Они стремятся устранить нарушения законодательства и обеспечивают соблюдение всеми физическими и юридическими лицами таможенных правил, установленных на наднациональном (союзном) и национальном уровнях.

*Принцип равенства лиц перед законом, уважения и соблюдения их прав и свобод* прямо вытекает из смысла положений ст. 19, гарантирующей всеобщее равенство, и ст. 2 Конституции РФ, провозглашающей человека высшей ценностью.

Именно права человека являются той базой, на которой строится правовое государство. В таком обществе не просто соблюдаются существующие законы, а признается и обеспечивается идея «господства права, которая выражается в том, что государство не создает и не дарует людям их права, принадлежащие им

от рождения и являющиеся неотчуждаемыми, а только признает их, соблюдает и защищает как высшую ценность»<sup>10</sup>.

В области таможенного дела органы исполнительной власти не должны ущемлять прав и законных интересов физических лиц. Допускается их ограничение исключительно законом: не решением отдельного чиновника, не на основе подзаконного нормативного акта, а только представительными органами власти. При осуществлении своих полномочий таможенные органы не вправе нарушать законодательно установленные свободы граждан. К числу обязанностей должностных лиц таможенных органов относится и такая, как соблюдение прав и законных интересов граждан, участников внешнеэкономической деятельности и лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела.

Вред, причиненный лицам и их имуществу вследствие неправомερных решений, действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов при исполнении ими служебных обязанностей, подлежит возмещению в соответствии с законодательством РФ (п. 2 ст. 25 Закона).

*Принцип единства системы таможенных органов и централизованного руководства* отражает их обусловленную функциональной общностью, иерархической подчиненностью, едиными целями и задачами совокупность самостоятельных звеньев. В своей деятельности они дополняют друг друга, осуществляя полномочия в строго определенной области — в сфере перемещения товаров через таможенную границу.

Единство и целостность таможенной системы выражены во взаимосвязи входящих в нее органов при осуществлении поставленных перед ними задач и функций, а каждое звено этой системы имеет различные объем и характер компетенции, обусловленные масштабами деятельности. Совокупность территориально распределенных таможенных органов не отрицает их функционирования на основе единых институциональных норм.

Для таможенных органов и их деятельности характерна строгая иерархическая подчиненность. Каждый нижестоящий орган подчинен вышестоящему, причем только по вертикали, а последний направляет и контролирует деятельность нижестоящих и его решения носят обязательный характер. Такая централизация отражает жесткую координацию звеньев в рамках системы публичного управления<sup>11</sup> и обеспечивается, в частности, ведомственным контролем деятельности таможенных органов (ст. 24 Закона).

В настоящее время единая система таможенных органов включает Федеральную таможенную службу, региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты. В данной системе основной объем полномочий, традиционно присущих таможенной администрации, выполняют таможни и таможенные посты. Региональные таможенные управления на уровне федеральных округов осуществляют руководство деятельностью нижестоящих таможенных органов. В условиях продолжающегося экономического кризиса и экономии бюджетных средств существование региональных таможенных управлений представляется нецелесообразным. Функции по руководству таможнями и таможенными постами вполне могут быть возложены на Федеральную таможенную службу.

*Принцип профессионализма и компетентности должностных лиц таможенных органов* играет весомую роль для государственной службы в целом и реализации конституционно гарантированного права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Консти-

туции РФ). Выполнение государственным служащим своих обязанностей на профессиональной основе предполагает наличие у него соответствующего профессионального образования, а в отдельных случаях и стажа работы. По верному утверждению Ю.Н. Старилова, профессионализм государственного служащего позволяет «обеспечивать стабильность государственной службы, качественное выполнение функций, постоянную его готовность к сложным заданиям, возможность улучшения своих профессиональных качеств»<sup>12</sup>.

Должный уровень компетентности должностных лиц таможенных органов обеспечивается регулярным проведением их аттестации с целью определения соответствия занимаемым должностям, а также повышением квалификации и профессиональной переподготовкой. Поддерживать уровень квалификации, необходимый для исполнения должностных обязанностей, — одна из основных обязанностей должностных лиц таможенных органов, установленная п. 1 ст. 16 Закона.

*Принцип ясности, предсказуемости, гласности действий должностных лиц таможенных органов, понятности требований таможенных органов при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций, доступности информации о правилах осуществления внешнеэкономической деятельности, таможенном законодательстве Таможенного союза и законодательстве Российской Федерации о таможенном деле*, как видно из его названия, аккумулирует несколько составляющих, каждое из которых могло бы существовать самостоятельно. Ясность действий таможенных органов, а также понятность их требований при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций подразумевает четкое (письменное, устное или иным способом осуществленное) изложение своих требований, не допускающее двойственного понимания со стороны подконтрольных лиц. Предсказуемость заключается в поэтапной последовательности действий, позволяющей частным субъектам предвидеть их последствия, спрогнозировать дальнейшее поведение (например, таможенному досмотру товаров, как правило, предшествует проверка документов и сведений). Во многом предсказуемость действий должностных лиц таможенных органов обусловлена четкой правовой регламентацией.

Гласность как принцип деятельности таможенных органов, а также доступность информации о правилах, действующих в таможенной сфере, конкретизируется в гл. 4 Закона «Информирование и консультирование». Важно, что такие полномочия осуществляются таможенными органами на безвозмездной основе, тогда как до 2003 г. (в период действия Таможенного кодекса РФ 1993 г.) в системе таможенных платежей выделялся и такой принцип, как плата за информирование и консультирование, фактически означая узаконенную предпринимательскую деятельность государственного органа. Его содержание заключается в информировании общественности о процессе и результатах деятельности таможенных органов; публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов, регулирующих таможенное дело; консультировании граждан и организаций по вопросам толкования и правоприменения актов таможенного законодательства; предоставлении открытой информации лицам, чьи права и законные интересы были нарушены в результате деятельности таможенных органов; информировании о контрольных мероприятиях в таможенной сфере<sup>13</sup>.

*Принцип единообразия правоприменительной практики при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций* по своей сути

ориентирует должностных лиц таможенных органов на достижение идеального результата, возможного в большей степени в правовом государстве. Однако добиться единообразия правоприменительной практики, как представляется, не только в таможенной сфере, но и в других областях жизнедеятельности, весьма затруднительно. Для этого должны существовать определенные предпосылки, центральное место среди которых занимает совершенное законодательство. Существенное значение имеют и уровень профессионализма должностных лиц таможенных органов, и кадровая политика, и коррупционные явления. В условиях нестабильности действующего законодательства, его противоречивости и несогласованности, с учетом территориальных масштабов нашего государства добиться от должностных лиц таможенных органов единообразия правоприменительной практики очень непросто, хотя стремиться к этому, безусловно, необходимо.

Кроме того, остается неясным, почему законодатель, преследуя благую цель, ограничил правоприменительную практику исключительно проведением таможенного контроля и совершением таможенных операций. Круг функций таможенных органов гораздо шире, поскольку включает и взимание таможенных платежей, и консультирование, и административно-юрисдикционную деятельность. В этой связи сужение содержания данного принципа представляется необоснованным.

*Принцип недопущения возложения на участников внешнеэкономической деятельности, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, перевозчиков и других лиц чрезмерных и неоправданных издержек при осуществлении полномочий в области таможенного дела* предопределен нацеленностью таможенных органов на обеспечение содействия развитию внешней торговли. Следует разделить позицию Г.В. Матвиенко, утверждающей, что указанная норма основана на праве частных лиц на свободу от излишнего вмешательства государства и гарантирует спокойное ведение внешнеторговой деятельности<sup>14</sup>.

Данному началу в определенной степени коррелирует принцип выборочности таможенного контроля, закрепленный в п. 1 ст. 94 Таможенного кодекса Таможенного союза<sup>15</sup>, означающий ограничение производства таможенного контроля только теми формами, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства наднационального и национального уровня, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы.

При выборе объектов и форм таможенного контроля используется система управления рисками, предусматривающая оптимальное распределение ресурсов таможенных органов на наиболее приоритетных направлениях работы с целью предотвращения нарушений таможенных правил и обеспечения эффективности их деятельности.

Между тем такие категории, как чрезмерность и неоправданность, имеют оценочное, субъективное значение, что не позволяет в полной мере установить пределы действия данного принципа. Одни и те же требования должностных лиц таможенных органов могут казаться допустимыми для одного лица и чрезмерными и неоправданными для другого. Правомерность действий таможенных органов, подтвержденная законодательными нормами, не может считаться излишней. Так, в рамках судебных разбирательств в Северо-Западном округе были признаны законными требования таможенных органов в рамках производства таможенного контроля о необходимости выставления контейнеров в зону досмо-

тра для сверки средств таможенной идентификации<sup>16</sup>; о проведении таможенного осмотра, не повлиявшего на срок выпуска товаров<sup>17</sup>. Чрезмерность и необоснованность требований таможенных органов, по мнению суда, была признана в споре, когда таможенный орган, посчитав недостаточным представленный декларантом пакет документов (в частности, заключение таможенного эксперта и решение арбитражного суда), вынес решение об отборе проб и образцов, что повлекло убытки в виде стоимости испорченного товара и услуг по выставлению контейнера на досмотровую площадку. Суд признал, что представленные документы были достаточными для осуществления таможенного контроля, вследствие чего действия таможенных органов были признаны незаконными<sup>18</sup>.

В целом же названное начало обуславливает стремление к сглаживанию конфликта между частными и публичными интересами в таможенной сфере, поиску оптимального баланса между ними.

*Принцип совершенствования таможенного контроля, применения современных информационных технологий, внедрения прогрессивных методов таможенного администрирования, в т.ч. на основе общепризнанных международных стандартов в области таможенного дела, опыта управления таможенным делом в иностранных государствах — торговых партнерах Российской Федерации* в первую очередь отражает заинтересованность государства в максимально широком внедрении современных информационных технологий. За последние годы были успешно реализованы проекты по использованию электронной формы декларирования, предварительного информирования, удаленного выпуска товаров, межведомственному электронному взаимодействию. Среди федеральных органов исполнительной власти Федеральная таможенная служба занимает одно из лидирующих мест по использованию электронного документооборота. Именно эта служба ответственна за совершенствование таможенного администрирования и внедрение информационных технологий. Трудно представить, каким образом таможенный инспектор без качественного технического оснащения, современного инспекционно-досмотрового комплекса сможет совершенствовать таможенный контроль. Безусловно, решение таких задач возлагается на руководство названного органа.

Рассмотренную систему принципов деятельности таможенных органов целесообразно дополнить принципом ответственности таможенных органов и их должностных лиц. В ст. 25 Закона установлены основы такой ответственности. Наказуемость неправомερных деяний таможенных органов, установленная актом высшей юридической силы, в определенной степени гарантирует правомерность деятельности таможенных органов. Такое положение, думается, вносит немалую лепту в укрепление их правового статуса, позволит оптимизировать их деятельность и будет способствовать высококвалифицированной, гарантированной защите прав и интересов участников внешней торговли.

<sup>1</sup> См.: Васильев А.М. Правовые категории (методологические аспекты разработки системы категорий права). М., 1976. С. 92.

<sup>2</sup> Давыдова М.Л. Нормативно-правовые предписания в российском законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 19.

<sup>3</sup> См. ст. 3 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2016. № 27, ч. I, ст. 4155.

<sup>4</sup> См. ст. 5 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 14 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447; 2015. № 51, ч. I, ст. 7229; ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г.

№ 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18, ст. 1589; 2016. № 7, ст. 896; ст. 5 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 898; 2014. № 30, ч. I, ст. 4204.

<sup>5</sup> См. ст. 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2016. № 27, ч. II, ст. 4238.

<sup>6</sup> См., например: *Бахрах Д.Н., Кивалов С.В.* Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. С. 20; *Козырин А.Н.* Таможенное право России. Общая часть. М., 1995. С. 95; Таможенное право: учебник / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 1998. С. 83–87.

<sup>7</sup> См., например: *Князева О.А.* Административно-правовые и организационные основы деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 18.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 48, ст. 6252; 2016. № 26, ч. I, ст. 3857.

<sup>9</sup> *Кудрявцев В.Н.* Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 4.

<sup>10</sup> *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2002. С. 107.

<sup>11</sup> См.: *Липатова Н.Г.* Управление деятельностью таможенных органов и принципы его реализации // Вестник Российской таможенной академии. 2013. № 1. С. 10.

<sup>12</sup> Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересм. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1 (автор параграфа — Ю.Н. Стариков). С. 392.

<sup>13</sup> См.: *Антропова М.А.* Сущность и юридическое содержание принципа гласности (открытости) в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного ун-та. Сер.: лингвистика и межкультурная коммуникация. 2008. № 2. С. 249.

<sup>14</sup> См.: *Матвиенко Г.В.* Правовые основы таможенного процесса / под ред. С.В. Запольского. М., 2011. С. 109.

<sup>15</sup> См.: Федеральный закон от 2 июня 2010 г. № 114-ФЗ «О ратификации Договора о Таможенном кодексе таможенного союза» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 50, ст. 6615.

<sup>16</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23 октября 2014 г. по делу № А56-8547/2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 14 июня 2013 г. по делу № А56-45271/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 4 октября 2013 г. по делу № А56-53770/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**В.В. Попов, Н.М. Конин**

## ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАЛОГАХ И СБОРАХ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОИЗВОДСТВ ПО ДЕЛАМ О НАЛОГОВЫХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В статье рассматриваются особенности реализации двух видов производства в сфере налогообложения: по делам о налоговых правонарушениях и по делам об административных правонарушениях. Выделяются основные различия их осуществления.

**Ключевые слова:** сфера налогообложения, правонарушения, производство по делам о налоговых правонарушениях, производство по делам об административных правонарушениях, отличительные признаки.

© Попов Василий Валерьевич, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vpopov1970@gambler.ru

© Конин Николай Михайлович, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия)

V.V. Popov, N.M. Konin

ON PECULIARITIES OF APPLICATION OF THE LEGISLATION  
ON TAXES AND FEES, AND ADMINISTRATIVE LAW  
IN THE EXERCISE OF PROCEEDINGS CONCERNING TAX  
AND ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article discusses the features of the implementation of the two types of production in the field of taxation: in cases of tax offenses and cases of administrative offenses. They point out the main differences in their implementation.

**Keywords:** taxation, the offense of tax offenses proceedings in cases, proceedings on administrative offenses, features.

Одной из разновидностей отношений, регулируемых российским законодательством о налогах и сборах, выступают отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения<sup>1</sup> (ст. 2 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ)).

Согласно п. 15 ст. 101 и п. 13 ст. 101.4 НК РФ при выявлении налоговыми органами нарушений законодательства о налогах и сборах, за которые применяется административная ответственность, уполномоченные лица налоговых органов составляют протоколы об административных правонарушениях. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере налогов и сборов осуществляется в соответствии с положениями Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). В частности, административная ответственность должностных лиц за подобные правонарушения предусматривается ст. 15.3–15.9 и 15.11 КоАП РФ<sup>2</sup>.

Тем самым в рамках выявления правонарушений в сфере налогообложения реализуются два вида производства: по делу о налоговом правонарушении и по делу об административном правонарушении<sup>3</sup>.

На основании ст. 23.5 КоАП РФ налоговые органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2, 4–15 ст. 14.5 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники», ч. 5 ст. 14.13 «Неправомерные действия при банкротстве», ст. 15.1 «Нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, а также нарушение требований об использовании специальных банковских счетов», ч. 1–3 ст. 15.27 «Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (в пределах своих полномочий), ст. 19.7.6 «Незаконный отказ в доступе должностного лица налогового органа к осмотру территорий, помещений налогоплательщика, в отношении которого проводится налоговая проверка». При этом полномочиями осуществлять производство по делу об административном правонарушении наделены лишь руководитель ФНС России и его заместители, руководители (их заместители) территориальных органов ФНС России в субъектах РФ, в городах и районах.

Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушении-

ях» указал: «Административная ответственность в области налогов и сборов предусмотрена статьями 15.3–15.9, 15.11 КоАП РФ...<sup>4</sup>» (п. 23). К числу рассматриваемых статей отнесены: ст. 15.3 «Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе», ст. 15.4 «Нарушение срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации», ст. 15.5 «Нарушение сроков представления налоговой декларации», ст. 15.6 «Непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля», ст. 15.7 «Нарушение порядка открытия счета налогоплательщику», ст. 15.8 «Нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора (взноса)», ст. 15.9 «Неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента», ст. 15.11 «Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности». Причем дела об административных правонарушениях, касающихся этих статей, подлежат рассмотрению судьями.

Таким образом, наблюдается разный состав субъектов, обладающих правом на осуществление производства по делам об административных правонарушениях в сфере налогообложения. В продолжение следует резюмировать, что дела относительно административных правонарушений в сфере налогообложения рассматривают судьи, а не должностные лица налоговых органов. В то же время дела о налоговых правонарушениях рассматривают исключительно руководители (заместители) налоговых органов, проводивших мероприятия налогового контроля. В процессе такого производства ведется протокол.

Что касается производства по делам об административных правонарушениях в сфере налогообложения, осуществляемого судьями, то они при подготовке к рассмотрению подобных дел изучают протоколы об административных правонарушениях, уже составленные уполномоченными должностными лицами налоговых органов (ст. 29.1 КоАП РФ). Приказом ФНС России от 2 августа 2005 г. № САЭ-3-06/354@ «Об утверждении Перечня должностных лиц налоговых органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»<sup>5</sup> определен круг указанных субъектов, начиная с должностных лиц, уполномоченных проводить мероприятия по контролю, и заканчивая руководителями (заместителями) инспекций, управлений по субъектам РФ, межрегиональных инспекций и ФНС России. И на основании ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ протокол об административном правонарушении направляется судье в течение трех дней с момента составления.

Исходя из положений пп. 1 и 2 ст. 101, п. 7 ст. 101.4 НК РФ материалы о налоговых правонарушениях рассматриваются в присутствии привлекаемого к ответственности лица или его представителя, которые извещаются о времени и месте заранее. Однако неявка извещенного надлежащим образом лица не исключает возможность рассмотреть материалы в его отсутствие.

Частью 2 ст. 25.1 КоАП РФ тоже определено, что дело об административном правонарушении в сфере налогов и сборов подлежит рассмотрению с участием лица, относительно которого производство ведется, но может быть рассмотрено в отсутствие лица при его надлежащем извещении, если не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела или ходатайство оставлено без удовлетворения. Доказательства о надлежащем извещении должны приобщаться к материалам административного дела. То есть в КоАП РФ при рассмотрении дела без участия



лица акцент сделан на отсутствие ходатайства или его неудовлетворение, чего нет в НК РФ при регламентации производства по делу о налоговом правонарушении.

По истечении месяца, отводимого на рассмотрение материалов налогового контроля для лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу о налоговом правонарушении, в течение 10 дней руководитель (заместитель) налогового органа исследует материалы, отражающие факты налоговых правонарушений, и материалы, представленные предполагаемыми правонарушителями (п. 1 ст. 101, п. 6 ст. 101.4 НК РФ). Срок может быть продлен на месяц, если это касается рассмотрения материалов налоговой проверки.

В соответствии с пп. 1 и 2 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается в течение 15 дней со дня получения судьей или должностным лицом налогового органа протокола об административном правонарушении и иных материалов. При наличии ходатайства либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок может продлеваться не более чем на месяц.

Изложенное указывает на разные максимальные сроки осуществления производств при наличии одинаковых сроков их возможного продления.

В ходе рассмотрения материалов налогового контроля может быть принято решение о привлечении в случае необходимости к участию в этом рассмотрении свидетеля, эксперта, специалиста (п. 7 ст. 101.4 НК РФ).

Статья 29.4 КоАП РФ расширяет перечень обозначенных субъектов, включая дополнительно понятых и переводчиков. При рассмотрении материалов налогового контроля руководитель (заместитель) налогового органа устанавливает: допускало ли лицо нарушения законодательства о налогах и сборах; присутствует ли в выявленных нарушениях состав налоговых правонарушений; имеются ли основания для привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения; имеются ли обстоятельства, исключающие вину, или смягчающие и отягчающие ответственность (п. 5 ст. 101 и п. 7 ст. 101.4 НК РФ)<sup>6</sup>.

В соответствии со ст. 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания физическому лицу учитываются: характер совершенного административного правонарушения; личность лица; имущественное положение; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность; юридическому лицу: характер правонарушения; имущественное и финансовое положение; обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. При наличии смягчающих или отягчающих обстоятельств они указываются в постановлении о назначении административного наказания<sup>7</sup>.

Соответственно, круг учитываемых критериев при назначении административных наказаний несколько шире.

Сообразуясь с п. 7 ст. 101 и п. 8 ст. 101.4 НК РФ, по результатам рассмотрения материалов налогового контроля руководитель (заместитель) налогового органа выносит одно из следующих решений: 1) о привлечении лица к ответственности за совершение налогового правонарушения; 2) об отказе в привлечении лица к ответственности за совершение налогового правонарушения. По итогам дела об административном правонарушении в сфере налогов и сборов судьей выносится постановление о назначении административного наказания или постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ст. 29.9 КоАП РФ)<sup>8</sup>.

Однако в отличие от КоАП РФ пп. 10 и 12 ст. 101.4 НК РФ закрепляют следующее правило: на основании вынесенного решения о привлечении лица к ответственности за налоговое правонарушение ему налоговым органом, выявившим нарушение, направляется требование об уплате налога (сбора), пеней и штрафа. В противном случае несоблюдение этого и иных существенных условий (к примеру, необеспечение возможности лиц, подвергшихся налоговому контролю, участвовать в рассмотрении материалов), установленных НК РФ, может стать основанием для отмены решения вышестоящим налоговым органом или судом.

Часть 1 ст. 4.5 КоАП РФ предусматривает, что постановление о назначении административного наказания нельзя вынести по истечении трех месяцев со дня административного правонарушения, хотя ранее предусматривался срок давности — один год<sup>9</sup>. В свою очередь ст. 113 НК РФ закрепляет норму, согласно которой лицо не может быть привлечено к налоговой ответственности, если со дня совершения налогового правонарушения и до момента вынесения решения о привлечении к ответственности прошло 3 года (исчисление срока давности со следующего дня после окончания налогового периода, в течение которого было совершено правонарушение, применяется в отношении правонарушений, предусмотренных ст. 120 «Грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения» и 122 «Неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора)» НК РФ).

Резюмируя изложенное, можно сказать, что производство по делу о налоговом правонарушении и производство по делу об административном правонарушении в сфере налогов и сборов имеют значительные содержательные различия, касающиеся отдельных аспектов их осуществления.

<sup>1</sup> См.: *Тришина Е.Г., Попов В.В.* Уклонение от уплаты налогов как элемент правовой жизни общества (теоретико-правоприменительные аспекты) // *Налоги*. 2016. № 2. С. 37–41.

<sup>2</sup> См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // *Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ*. 2003. № 3.

<sup>3</sup> См.: *Попов В.В., Соколов А.Ю.* Административный порядок разрешения налоговых споров // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2013. № 1 (90). С. 58–62.

<sup>4</sup> См.: *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 2006. № 12.

<sup>5</sup> См.: *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*. 2005. № 35. 28 авг.

<sup>6</sup> См.: *Попов В.В.* К вопросу о презумпции невиновности налогоплательщиков и их обязанности по уплате налогов и сборов // *Налоги*. 2011. № 6. С. 14–16.

<sup>7</sup> См.: Письмо УФНС России по г. Москве от 26 января 2011 г. № 08-15/007041. Документ опубликован не был. На основании документа подготовлены материалы. См.: *Московский налоговый курьер*. 2011. № 7–8.

<sup>8</sup> См.: *Соколов А.Ю., Попов В.В.* Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2012. № 6. С. 72–79.

<sup>9</sup> См. п. 13.1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 2005. № 6.

**П.Н. Бурька**

## ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ УСТАНОВЛЕНИЯ ИСТОЧНИКОВ НАЛОГОВОГО ПРАВА

В статье проводится сравнительный анализ отдельных групп источников налогового права. Рассматривается понятие «источники права», исходя из его понимания различными учеными, но применительно к сфере правового регулирования налогообложения.

**Ключевые слова:** источник права, налоговое право, Налоговый кодекс РФ, международные договоры, нормативно-правовые акты, судебные прецеденты.

**P.N. Buryka**

## TO THE CERTAIN QUESTIONS OF DETERMINATION OF THE TAX LAW SOURCES

The article focuses on the comparative analysis of the certain groups of tax law sources. The author studies the notion of the term «law sources» basing on its comprehension given by different scientists. But it can be applied to the sphere of legal regulation of taxation.

**Keywords:** law sources, tax law, Tax Code of the RF, international treaties, regulation rules, judicial precedents.

Проблема источников права лежит в основе любой отрасли права, т.к. само наличие и результативность юридических норм во многом обуславливаются формами их выражения и закрепления. Не исключение в этом отношении и налоговое право. Вопрос об источниках имеет для него теоретическое и практическое значение. Анализ данного вопроса дает возможность не только раскрыть сущность современного налогового права, но и в некоторой степени прогнозировать направления его развития.

Понятие «источник права» существует давно, но ученые толкуют его по-разному. Как считают С.С. Алексеев и С.И. Архипов, «если рассматривать общеизвестное значение термина «источник», то под ним необходимо понимать потенциал, создающий право. Таким потенциалом обладает власть государства, которая реагирует на нужды общества, усовершенствование общественных отношений и осуществляет соответствующие правовые решения»<sup>1</sup>. Отдельные ученые выделяют исторические источники права, акцентируя внимание на достижениях в праве конкретного государства в создании какой-либо правовой системы<sup>2</sup>.

М.И. Абдулаев объяснил расхождение в трактовке понятия «источник права» различными подходами к правопониманию. По его мнению, если в его основе лежит нормативистский подход, то под источником права подразумевают волю законодателя, а точнее правотворческую деятельность государства. При естественно-правовом подходе таковыми являются принципы свободы, равенства и справедливости, на которых основывается положительное (законодательное) право<sup>3</sup>.

Согласно позиции А.В. Мелехина вопрос об источниках права недостаточно разработан, поскольку само понятие «источник права» является нечетким и неоднозначным<sup>4</sup>. В связи с этим А.Ф. Шебанов высказал предложение о замене

© Бурька Петр Николаевич, 2016  
Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия)

понятия «источник права» понятием «форма права», однако оно не получило поддержки<sup>5</sup>. В настоящее время преобладает позиция, согласно которой понятие «источник права» шире, чем понятие «форма права».

В современной правовой науке категория «источники права» рассматривается в трех аспектах: во-первых, как источник в материальном смысле (материальные условия жизни общества, формы собственности, интересы и потребности людей и т.п.); во-вторых, как источник в идеологическом смысле (различные правовые учения и доктрины правосознания и т.д.); в-третьих, как источник в формально-юридическом смысле — это и есть форма права<sup>6</sup>. Следовательно, можно сделать вывод, что источник права — это то, из чего создается, возникает право<sup>7</sup>.

Что касается налогового права, одним из его главных признаков является формальная определенность. Налогово-правовые нормы утверждаются компетентными органами в установленных источниках, издаваемых по регламентирующим процедурам. Таким образом, источник налогового права — это официально признаваемая государством юридическая форма, содержащая налогово-правовые нормы<sup>8</sup>.

Тем не менее, сегодня все еще нет единой классификации источников налогового права, и ученые-налогоеды вкладывают разный смысл в содержание данного понятия. Поэтому источники налогового права, по нашему мнению, можно подразделить на следующие группы:

нормативно-правовые акты законодательных (представительных) органов государственной власти;

подзаконные нормативно-правовые акты исполнительных органов государственной власти;

акты судов высших инстанций;

международные правовые нормы и международные договоры.

Некоторые ученые среди источников отмечают также судебные прецеденты, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления и т.д.<sup>9</sup>

Если выстраивать источники налогового права по юридической силе, то возглавляет эту систему Конституция РФ. В Основном Законе закреплены как общие, так и специальные нормы, регулирующие налоговые отношения. Он обязывает всех граждан уплачивать законно установленные налоги и сборы; регулирует полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области налогообложения и сборов; закрепляет общие начала налогового права и т.д. Например, согласно ст. 106 Совет Федерации в обязательном порядке должен рассматривать принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федеральных налогов и сборов.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы Российской Федерации выступают общепризнанные принципы и нормы международного права и ее международные договоры. Если нормы, регулирующие налоговые правоотношения, закрепленные в законодательстве РФ, противоречат международным договорам Российской Федерации, тогда применяются нормы международного договора. Указанная норма детализирована в ст. 7 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ): «Если международным договором Российской Федерации, содержащим положения, касающиеся налогообложения и сборов, установлены иные правила и нормы, чем предусмотренные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами о налогах и (или) сборах, то применяются правила и нормы международных договоров

Российской Федерации». Таким образом, международные договоры составляют группу источников налогового права.

К нормативно-правовым актам законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления относятся: федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ и нормативно-правовые акты представительных органов местного самоуправления. Среди них особое место занимает НК РФ. В нем систематизированы налогово-правовые нормы, он регулирует систему налогов и сборов, закрепляет принципы налогообложения и сборов, виды налогов и сборов, права и обязанности участников налоговых отношений, ответственность за совершение налоговых правонарушений и др.

Согласно ст. 1 этого кодифицированного акта устанавливается три уровня законодательства о налогах и сборах:

- 1) законодательство РФ о налогах и сборах, состоящее из НК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах;
- 2) законодательство субъектов РФ о налогах и сборах, состоящее из законов о налогах субъектов РФ, принятых в соответствии с НК РФ;
- 3) нормативные правовые акты муниципальных образований о местных налогах и сборах, принимаемые представительными органами муниципальных образований в соответствии с НК РФ.

Все названные нормативно-правовые акты о налогах и сборах считаются первостепенными источниками налогового права и в свою очередь должны соответствовать НК РФ.

Ко второй группе источников налогового права относятся подзаконные нормативно-правовые акты исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. В соответствии с п. 1 ст. 4 НК РФ Правительство РФ, иные органы исполнительной власти РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях в пределах своей компетенции могут издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов, которые при этом не должны изменять или дополнять налоговое законодательство. К их числу относят и указы Президента РФ.

Третью группу источников налогового права составляют акты судов высших инстанций. По мнению Н.С. Бондаря, юридический фундамент налогового права определяется самой сущностью налоговых отношений<sup>10</sup>. Главная задача Конституционного Суда РФ — сохранять и защищать основы конституционного строя, основы прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российского государства<sup>11</sup>. Зачастую, Конституционный Суд РФ предстает позитивным законодателем, выражая правовые позиции нормативного характера, содержащие обязывающий характер. Однако не все его решения можно причислить к источникам налогового права, а лишь те, в которых закреплены нормы налогового права и в которых содержится толкование норм, касающихся вопросов налогообложения и сборов, закрепленных в Конституции РФ. У Верховного Суда РФ есть право обобщать судебную практику и давать разъяснения по вопросам судебной практики. Было оно и у Высшего Арбитражного Суда РФ<sup>12</sup>. Благодаря деятельности высших судебных инстанций уточняются положения законодательства о налогах и сборах; восполняются пробелы правового регулирования; происходит толкование

норм налогового права. Вследствие этого отраженные в судебных решениях положения характеризуются признаками правовой нормы и носят обязательный характер для всех участников налоговых правоотношений<sup>13</sup>. Часто толкование дает возможность заново взглянуть на волю законодателя, направленную на урегулирование налоговых отношений.

В целом проведенный анализ источников налогового права позволяет выделить следующие их общие признаки: формальная определенность и нормативное закрепление; зависимость от вышестоящего источника по юридической силе; общеобязательный характер применения; регламентация сферы налогообложения.

<sup>1</sup> Алексеев С.С., Архипов С.И. Теория государства и права: в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 182–185.

<sup>2</sup> См.: Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2007. С. 222.

<sup>3</sup> См.: Абдуллаев М.И. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 274.

<sup>4</sup> См.: Мелехин А.В. Указ. раб. С. 220–222.

<sup>5</sup> См.: Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М., 2010. С. 257.

<sup>6</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 152.

<sup>7</sup> См.: Морозова Л.А. Указ. раб. С. 257.

<sup>8</sup> См.: Демин А.В. Налоговое право России: учебное пособие. Красноярск, 2006. С. 41.

<sup>9</sup> См., например: Правовое регулирование налогообложения в Российской Федерации (конспект лекций по первой части Налогового кодекса Российской Федерации) / под ред. А.Н. Козырина. М., 2007. С. 3.

<sup>10</sup> См.: Налоговое право России / под ред. Ю.А. Крохиной. М., 2008. С. 117–122.

<sup>11</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

<sup>12</sup> См. ст. 9 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18, ст. 1589; ст. 19 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1.

<sup>13</sup> См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июня 1999 г. «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. 1999. № 8; Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. 2001. № 7 и др.

**К.А. Тихонов**

## **СТРАХОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

В статье рассматриваются вопросы страхования деятельности и ответственности кредитных потребительских кооперативов: отличия от страхования банковских вкладов, методы сохранения денежных средств пайщиков кооперативов и практика их применения, проблемы страхования деятельности кредитных потребительских кооперативов.

**Ключевые слова:** Центральный банк РФ, кредитный потребительский кооператив, страхование, общество взаимного страхования.

© Тихонов Константин Алексеевич, 2016

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Shtirlec2201@yandex.ru

**K.A. Tikhonov**

## CREDIT CONSUMERS' COOPERATIVES' ACTIVITY INSURANCE: FINANCIAL LAW ASPECTS

The article is devoted to the study of credit consumers' cooperatives' activity and liability insurance: difference from deposit insurance, preservation of credit consumers' cooperatives' members' cash resources methods and its' application practice, problems of credit consumers' cooperatives' activity insurance.

**Keywords:** the Central Bank of the Russian Federation, credit consumers' cooperative, mutual insurance society.

У участников современных финансовых правоотношений на территории нашего государства имеется значительное количество источников заемного финансирования. Речь идет не только о банковском кредитовании и займах, выдаваемых микрофинансовыми организациями. Денежные средства на условиях срочности, возмездности и возвратности можно получить и путем членства в кредитном потребительском кооперативе (далее — КПК).

КПК становятся наиболее распространенным финансовым институтом в сфере мелких сберегательных программ и займов, поскольку обеспечивают доступ к финансовым услугам там, где другие субъекты присутствуют незначительно. КПК имеют возможность предложить своим пайщикам широкий ассортимент сберегательных продуктов с привлекательными процентными ставками, по некоторым из которых доход выплачивается даже еженедельно. Эти ставки по сберегательным продуктам в кооперативах выше, чем у банков, поскольку денежные средства кооперативы привлекают от пайщиков, выдавая им займы под высокий процент при отсутствии необходимости производить отчисления в обязательные резервы по выдаваемым ссудам, формировать в достаточном раз-  
мере собственные средства (капитал), как это обязаны делать банки.

Деятельность кредитных кооперативов регулируется Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 292-ФЗ)<sup>1</sup> (далее — Закон о кредитной кооперации), и они так же, как и банки, поднадзорны Центральному банку РФ. Однако у КПК в отличие от банков больше свободы в отношениях с вкладчиками, от которых хозяйствующие субъекты и получают на сбережение денежные средства.

Несмотря на ряд преимуществ, пользование услугами сбережения средств в КПК подвергается большему риску, нежели вложение средств в банковские продукты. Указанный риск может заключаться как в невозврате КПК сбережений по объективным (непреднамеренное банкротство КПК), так и по субъективным (умышленный невозврат сбережений руководством КПК, мошенничество) причинам.

Поэтому в рамках данной статьи наибольший интерес представляет проблема страхования деятельности и ответственности КПК.

Своего рода «отдаленность» КПК от банковских организаций прослеживается в поддержке финансовой устойчивости субъектов кредитной кооперации. Несмотря на схожесть с банками субъекты кредитной кооперации не участвуют также в системе обязательного страхования вкладов<sup>2</sup>, поэтому страховое возмещение их участники (пайщики) получить не могут.

В связи с тем, что финансовой поддержки со стороны государства и иных территориальных образований КПК не имеют, возникает необходимость обеспечения финансовой устойчивости кредитной кооперации за счет других инструментов. Части 7, 8 ст. 6 Закона о кредитной кооперации предоставляют КПК *право* (но не *обязанность*) страховать в страховых организациях и (или) обществах взаимного страхования свои имущественные интересы, риск утраты (гибели), недостачи или повреждения имущества КПК, риск ответственности КПК за нарушение договоров, на основании которых привлекаются денежные средства членов кредитного кооператива (пайщиков).

Следует отметить, что подобные диспозитивные нормы законодателя по вопросам страхования деятельности действуют не только в отношении КПК, но и в отношении иных субъектов финансовых рынков, таких как микрофинансовые организации<sup>3</sup>, ломбарды<sup>4</sup>.

Принцип равенства доступа членов КПК к информации о деятельности кооператива обязывает КПК предоставлять члену кооператива информацию о страховании (или об отсутствии страхования) риска гражданской ответственности КПК за нарушение договора займа (или иного договора) в тех случаях, когда член КПК передает кооперативу по договору свои денежные средства в заем или кредит<sup>5</sup>.

В настоящее время нет государственной организации, которая гарантировала бы возврат по договорам займа с КПК. Однако вопрос ее создания обсуждается на уровне Центрального банка РФ. Так, вариантами системы страхования сбережений пайщиков являются:

создание фонда «с нуля»;

создание его на базе Фонда защиты прав вкладчиков и акционеров<sup>6</sup>. При этом следует учитывать факт повышения финансовой нагрузки на КПК и его пайщиков в случае внедрения данной системы. Тем не менее, Банк России данную идею поддерживает и исследует целесообразность внедрения такой системы<sup>7</sup>. В этой связи наиболее сбалансированными вариантами внедрения механизма по обеспечению сохранности сбережений пайщиков КПК представляются следующие:

1) учреждение самостоятельного фонда в сфере кредитной кооперации (членом которого является только КПК, не обременяемый необходимостью поддержания финансовой устойчивости иных участников финансового рынка, производящих отчисления в данный фонд;

2) поэтапное увеличение отчислений в фонд, производимых КПК, позволяющее обеспечить адаптацию КПК к возрастающей финансовой нагрузке;

3) систематический мониторинг финансовой устойчивости КПК, являющегося участником фонда, с целью избежания злоупотреблений со стороны недобросовестного КПК финансовой помощью фонда;

4) разумное сочетание методов принуждения и поощрения, применяемых к КПК.

Некоторые КПК заключают договоры страхования вкладов со страховыми компаниями. Однако никакой ответственности страховые компании в этом случае не несут. Если КПК обанкротится, гарантий возврата сбережений не имеется.

Популярным способом своеобразного страхования КПК является создание ассоциаций и союзов КПК, что представляется вполне целесообразным для дополнительного поддержания финансовой деятельности КПК на случай его несостоятельности<sup>8</sup>.



Создание из финансовых ресурсов КПК денежных фондов также является мерой по страхованию сбережений членов КПК: *резервные фонды* создаются в силу обязательного предписания п. 1 ч. 4 ст. 6 Закона о кредитной кооперации, *страховые фонды* формируются по усмотрению КПК.

Часть 1 ст. 40 Закона о кредитной кооперации вводит еще один механизм страхования деятельности КПК — компенсационный фонд, формируемый за счет платежей (взносов) членов саморегулируемой организации КПК, членство кооператива в которой является обязательным

Следует отметить, что компенсационный фонд СРО КПК должен компенсировать только имущественные требования члена КПК к кооперативу, по долгам КПК перед третьими лицами — такой возможности не имеет.

В России в сфере страхования денежных обязательств КПК имеется позитивный опыт. КПК начали создавать общества взаимного страхования (далее — ОВС). Понятию ОВС посвящены положения ст. 5 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 286-ФЗ «О взаимном страховании» (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 344-ФЗ)<sup>9</sup>, в части 1 которой предусмотрено, что в целях взаимного страхования создается основанная на членстве некоммерческая организация в форме ОВС. ОВС в сфере кредитной кооперации аккумулируют денежные средства, которые позволят в случае финансовых проблем возместить часть потерь. Однако на сегодняшний день гарантий возмещения всех потерь КПК и возврата сбережений пайщикам все еще нет. Причина в том, что эта практика существует относительно недавно, а для того, чтобы накопить значительный объем денежных средств, нужны не годы, а десятилетия<sup>10</sup>.

Анализ законодательства и практики его применения в сфере страхования КПК позволяет сделать вывод, что деятельность кооперативов сопряжена с высокими рисками, а существующие меры страхования в полной мере им не соответствуют. Поэтому на первый план в ряде страховых мер в данной сфере выходят такие неправовые аспекты, как финансовая устойчивость кооператива (наличие резервного фонда, отсутствие рискованных финансовых операций) и правовая грамотность граждан — потенциальных членов КПК (знание ими своих прав и обязанностей, внимательное ознакомление с документами КПК).

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3627; 2014. № 26, ч. I, ст. 3395.

<sup>2</sup> См.: Агентство по страхованию вкладов. URL: <http://www.asv.org.ru/insurance/faq/> (дата обращения: 21.01.2016).

<sup>3</sup> См. ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27, ст. 3435; 2015. № 27, ст. 4001.

<sup>4</sup> См. ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 196-ФЗ «О ломбардах» (с изм. от 21 декабря 2013 г. № 363-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 3992; 2013. № 51, ст. 6683.

<sup>5</sup> См. ч. 9 ст. 6 Закона о кредитной кооперации.

<sup>6</sup> См.: Кредитные кооперативы могут создать свою систему гарантирования. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2015/04/14/kreditnie-kooperativi-mogut-sozdat-svoyu-sistemu-garantirovaniya> (дата обращения: 04.10.2016).

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> В соответствии со ст. 34 Закона о кредитной кооперации создание ассоциаций КПК является добровольным, цели могут быть различными (перечень, приводимый законодателем, не является исчерпывающим): координация деятельности КПК, представление и защита их интересов, оказание КПК информационных, правовых и других услуг, организация подготовки работников, повышение их квалификации работников и т.д.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6047; 2014. № 45, ст. 6154.

<sup>10</sup> См.: Страхование сбережений кредитного кооператива. URL: [http://akpkilma.ru/stati/strahovanie\\_sberezenii\\_kreditnogo\\_kooperativa.html](http://akpkilma.ru/stati/strahovanie_sberezenii_kreditnogo_kooperativa.html) (дата обращения: 07.07.2016).

**А.В. Устинова**

## К ВОПРОСУ ОБ ЭЛЕМЕНТАХ ЮРИДИЧЕСКОГО СОСТАВА ТАМОЖЕННЫХ СБОРОВ

В статье рассмотрены элементы юридического состава таможенных сборов. Определяются плательщики таможенных сборов, ставки, порядок исчисления, порядок и сроки уплаты, иные существенные условия взимания таможенных сборов.

**Ключевые слова:** юридический состав, элементы обложения, таможенные сборы, порядок исчисления и уплаты таможенных сборов.

**A.V. Ustinova**

## TO A QUESTION OF ELEMENTS OF LEGAL STRUCTURE OF CUSTOMS DUTIES

In article elements of legal structure of customs duties are considered. Payers of customs duties, rates, a calculation order, an order and terms of payment, other essential conditions of collection of customs duties are defined.

**Keywords:** legal structure, taxation elements, customs duties, order of calculation and payment of customs duties.

Таможенные сборы являются не только важным источником формирования доходной части бюджета, но и регулятором участия государства в системе внешнеэкономических связей. Уплата таможенных сборов служит одним из условий совершения таможенными органами действий, связанных с таможенными операциями, сопровождением и хранением товаров.

По своей правовой природе таможенные сборы являются обязательным платежом; они взимаются таможенными органами за совершение ими юридически значимых действий. Обязательный характер сбора вытекает из нормы, закрепленной в ст. 57 Конституции РФ, об обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы. В соответствии с Налоговым кодексом РФ (ст. 3), налог или сбор может считаться законно установленным только в том случае, если законом зафиксированы его существенные элементы.

В отличие от налогового законодательства в таможенном законодательстве не установлены элементы обложения таможенными сборами. Ни Таможенный кодекс Таможенного союза (далее — ТК ТС)<sup>1</sup>, ни Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ)<sup>2</sup> (далее — ФЗ «О таможенном регулировании в РФ»), которым устанавливаются виды таможенных сборов и порядок их уплаты и взимания, не содержат четкого перечня элементов их юридического состава.

Несмотря на то, что часть источников таможенного права аккумулируется на наднациональном уровне ввиду функционирования Таможенного союза, правовое регулирование таможенных сборов включено в круг вопросов, регулируемых законодательными актами его государств-членов (ст. 72 ТК ТС). Каждое государство вправе самостоятельно устанавливать виды и порядок взимания этих платежей.

© Устинова Анастасия Васильевна, 2016

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Ustinova-104@mail.ru

Юридический состав таможенных сборов, а также правил, по которым происходят исчисление и уплата таможенных сборов, регламентированы ФЗ «О таможенном регулировании в РФ». Он закрепляет круг лиц, ответственных за уплату данных платежей, а также следующие элементы их обложения: порядок их исчисления, порядок и сроки уплаты, ставки, другие условия взимания таможенных сборов.

Таможенные сборы — это обязательные платежи, взимаемые таможенными органами за совершение ими действий, связанных с выпуском товаров, таможенным сопровождением товаров, хранением товаров (п. 1 ст. 123 ФЗ «О таможенном регулировании в РФ»). Каждое название сбора соответствует проводимым действиям таможенных органов.

К таможенным сборам относятся: таможенные сборы за совершение действий, связанных с выпуском товаров (далее — таможенные сборы за таможенные операции); таможенные сборы за таможенное сопровождение; таможенные сборы за хранение.

В числе элементов обложения таможенными сборами следует выделить объект обложения. Объектом обложения являются действия таможенных органов, связанные с таможенными операциями, сопровождением и хранением товаров.

Вполне справедливо мнение И.С. Набирушкиной о том, что обособленное место в системе элементов обложения таможенными сборами занимает плательщик<sup>3</sup>. По сути он не относится к элементам обложения, а выступает в качестве лица, на которого законодателем возложена обязанность по их уплате. Как верно отмечено в литературе, определение лица, обязанного осуществить уплату, непосредственно зависит от вида сбора<sup>4</sup>. Таким образом, к лицам, ответственным за уплату таможенных сборов, относятся: при совершении таможенных операций — декларанты или таможенные представители; при таможенном сопровождении — лица, получившие разрешение на внутренний транзит; при хранении товаров на складах временного хранения таможенного органа — лица, поместившие товары на склад временного хранения.

Важнейшее значение имеет и такой элемент юридического состава, как база обложения таможенными сборами. Для исчисления таможенных сборов за таможенные операции плательщик должен определить таможенную стоимость товара, которая является такой базой. От нее напрямую зависит ставка сбора за таможенные операции. Для исчисления таможенных сборов за таможенное сопровождение необходимы сведения о маршруте следования товара и виде транспортного средства, а для исчисления таможенных сборов за хранение плательщику нужны данные о весе товара, помещенного на склад временного хранения таможенных органов, и сроке его хранения.

В ст. 125 ФЗ «О таможенном регулировании в РФ» предусмотрен порядок исчисления таможенных сборов, которое производится только в валюте Российской Федерации. Первоначально плательщику предоставляется возможность добровольно исполнить обязанность по их уплате. По общему правилу плательщик должен самостоятельно исчислять таможенные сборы. Он не вправе перекладывать эту обязанность на иных лиц и таможенные органы. Однако законодатель устанавливает случаи, когда таможенные сборы исчисляются таможенными органами. Например, если плательщик не исполняет данную обязанность, таможенные органы выставляют требование об уплате таможенных платежей. Указанная статья определяет, что при перемещении товаров физическими ли-

цами для личного пользования в некоторых случаях возникает необходимость исчисления сборов таможенными органами лично (при размещении товаров на временное хранение на складе временного хранения таможенных органов).

Установление таможенного сбора предопределяет и установление в законодательстве такого элемента, как ставка. Ставки таможенных сборов отражают размер затрат, связанных с деятельностью таможенных органов по осуществлению ими таможенных операций, таможенного сопровождения и хранения товаров. В идеале размер таможенного сбора должен быть максимально приближен к понесенным расходам таможенных органов. По мнению Н.И. Землянкой и Д.А. Шубина, именно в этом проявляется компенсационный характер таможенных сборов, выражающийся в возмещении расходов государства на совершение в отношении плательщика юридически значимых действий<sup>5</sup>. Однако принцип эквивалентности при обложении таможенными сборами в настоящее время соблюдается не в полной мере. Так, размер ставок таможенных сборов за таможенные операции варьируется в зависимости от таможенной стоимости перемещаемых товаров, тогда как трудозатраты должностных лиц таможенных органов не зависят от указанного параметра.

Ставки таможенных сборов устанавливаются различными нормативными актами. Так, ставки таможенных сборов за таможенные операции определяются в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2004 г. № 863 «О ставках таможенных сборов за таможенные операции» (с изм. от 12 декабря 2012 г. № 1286)<sup>6</sup>, а размер ставок за таможенное сопровождение и хранение товаров — ФЗ «О таможенном регулировании в РФ». В Определении от 8 июня 2000 г. № 118-О Конституционный Суд РФ предоставляет Правительству РФ регулировать размеры таможенных платежей на подзаконном уровне. По мнению Суда, такое правомочие обусловлено необходимостью оперативно и гибко реализовывать таможенно-тарифную политику государства<sup>7</sup>. Таким образом, закрепление размера ставок отдельных видов таможенных сборов на подзаконном уровне подтверждено и высшим судебным органом.

Для исчисления таможенных сборов за таможенные операции применяются ставки, действующие на день регистрации таможенной декларации; за таможенное сопровождение — ставки, действующие на день регистрации транзитной декларации; за хранение — ставки, действующие в период хранения товаров на складе временного хранения таможенного органа. Общий размер таможенных сборов, взимаемых за таможенные операции, ограничивается примерной стоимостью услуг таможенных органов и не может превышать 100 тыс. руб.

Таможенные сборы за таможенное сопровождение определяются в зависимости от вида сопровождаемого транспортного средства. Так, для водного и воздушного судна законодатель установил фиксированную сумму сбора в размере 20 000 руб. независимо от протяженности маршрута. В случае если речь идет о сопровождении автотранспорта и железнодорожного транспорта, размер сбора зависит от протяженности маршрута сопровождения. Очевидно, что затраты на сопровождение товаров находятся в прямой зависимости от расстояния, на которое оно осуществляется. Размер таможенных сборов за хранение на складе временного хранения устанавливается на основании весомых характеристик товара и составляет 1 руб. за 100 кг веса товара в сутки, либо 2 руб. за каждые 100 кг в помещениях, специально приспособленных для хранения отдельных видов товаров.

Существенное значение имеют сроки уплаты таможенных сборов. Под сроком уплаты таможенных платежей необходимо понимать период времени, в течение которого заинтересованное лицо обязано уплатить причитающуюся сумму<sup>8</sup>. Таможенные сборы, как правило, уплачиваются до момента совершения таможенным органом юридически значимых действий. Уплата сбора за таможенные операции происходит одновременно с подачей таможенной декларации.

Несколько иначе урегулирован вопрос о сроке уплаты таможенных сборов за таможенное сопровождение. Им присущ предварительный характер уплаты. Более подробно порядок таможенного сопровождения регламентируется приказом ФТС России<sup>9</sup>. Так, в случае принятия решения об организации таможенного сопровождения должностное лицо обязано незамедлительно уведомить декларанта (перевозчика) о принятии положительного решения об организации таможенного сопровождения и необходимости уплаты таможенных сборов за таможенное сопровождение.

Таможенные сборы за хранение должны уплачиваться лишь в том случае, если товар помещен на склад временного хранения. Прежде чем уплатить таможенный сбор за хранение, необходимо его рассчитать. Для этого важно определить, с какого момента идет исчисление срока временного хранения на складе таможенного органа. До истечения срока временного хранения товаров начальник таможенного органа заблаговременно, но не позднее, чем за 15 дней до истечения срока временного хранения направляет уведомление об этом владельцу товара. Таким образом, сроки уплаты таможенных сборов за хранение товаров на складах временного хранения четко определены.

Перечисление таможенных сборов происходит на счет Федерального казначейства. Однако законодатель закрепляет особый порядок уплаты таможенных сборов в отношении товаров для личного пользования физических лиц и предоставляет им возможность осуществлять уплату в кассу таможенного органа (ст. 128 ФЗ «О таможенном регулировании в РФ»).

Необходимо отметить, что факультативным элементом обложения таможенными сборами являются льготы по их уплате. Применение льгот — неотъемлемая составляющая, позволяющая уравнивать субъектов внешнеторговой деятельности. Льготы устанавливаются только в отношении определенных субъектов и при наличии оснований, предусмотренных законом (ст. 131 ФЗ «О таможенном регулировании в РФ»).

Рассматриваемые элементы обложения таможенными сборами являются конструктивно необходимыми и обязательными. Регламентация в законодательстве всех элементов юридического состава обязательных платежей, в т.ч. и таможенных сборов, соответствует конституционному положению ст. 57 об обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы. В этой связи представляется целесообразным закрепить в ФЗ «О таможенном регулировании в РФ» основные элементы юридического состава таможенных сборов. С этой целью названный Закон следует дополнить отдельной нормой, посвященной таким элементам обложения таможенными сборами, как: расчетная база, ставки обложения, порядок исчисления таможенных сборов, порядок и сроки уплаты таможенных сборов; льготы по их уплате.

<sup>8</sup> См.: Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17. Ратифицирован Федеральным законом от 2 июня 2010 г. № 117-ФЗ «О ратифи-

кации договора о Таможенном кодексе Таможенного союза» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 50, ст. 6615.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 48, ст. 6252; 2015. № 29, ч. I, ст. 4339.

<sup>3</sup> См.: *Набирушкина И.С.* Финансово-правовое регулирование уплаты и взимания таможенных платежей: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 88.

<sup>4</sup> См.: *Калинин М.В.* Правовое регулирование уплаты таможенных платежей при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 105.

<sup>5</sup> См.: *Землянская Н.И.* Правовая природа таможенных платежей: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 57; *Шубин Д.А.* Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2003. С. 61.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 2, ст. 108; 2012. № 51, ст. 7221.

<sup>7</sup> См.: *Сасов К.А.* Конституционный Суд РФ о правовом регулировании налоговых и неналоговых платежей // *Налоговые споры: теория и практика.* 2007. № 3. С. 12.

<sup>8</sup> См.: *Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В.* Таможенное право России: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2004. С. 176.

<sup>9</sup> См.: Приказ ФТС России от 25 февраля 2011 г. № 397 «Об утверждении Порядка таможенного сопровождения транспортных средств международной перевозки, перевозящих товары» // *Российская газета.* 2011. 29 апр.

**С.Б. Суоров**

## ЭКСПЕРТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ: МЕХАНИЗМЫ ПОЛУЧЕНИЯ И СИСТЕМА ОЦЕНКИ

В статье рассматриваются методики получения экспертной информации и способы ее верификации в процессе организации и проведения электоральной кампании. Предлагаются механизмы и критерии отбора экспертных позиций.

**Ключевые слова:** электоральная кампания, избирательный процесс, экспертная информация, политическое консультирование, верификация эмпирических данных.

**S.B. Surovov**

## EXPERTISE IN REGIONAL ELECTION CAMPAIGNS: GENERATING MECHANISMS AND EVALUATION SYSTEM

The article discusses methods of obtaining expert information and ways of its verification in the process of organizing and holding the electoral campaign. Proposed mechanisms and criteria for the selection of the expert positions.

**Keywords:** electoral campaign, the electoral process, expert information, policy advice, verification of empirical data.

Для электоральной социологии задача повышения практической значимости, достоверности исследований и оценок значительно повышает их востребованность и никогда не теряет своей актуальности. Как показывает практика, в т.ч. и опыт избирательной кампании 2016 г., эффективным и своевременным способом реагирования на изменение политической ситуации в условиях динамичных изменений настроений избирателей, развивающихся под влиянием политической рекламы и пропаганды, служит привлечение к оперативной оценке хода кампании специалистов-экспертов. На федеральном, региональном и местном уровнях выборов с каждым избирательным циклом возрастает конкуренция, следовательно, становятся более строгими критерии отбора первичной и вторичной информации, необходимой для определения траектории электоральной кампании.

Специфика регионального уровня выборов, когда каждый субъект представляет собой особое пространство политической конкуренции, еще более осложняет процесс поиска, получения и верификации необходимых электоральных

данных. К экспертам, их оценкам в данном случае предъявляются еще более высокие требования. Например, за несколько месяцев до проведения выборов в Государственную Думу РФ 18 сентября 2016 г. отдельные центры социологических исследований опубликовали данные, в которых содержалась информация об усилении позиций КПРФ и ее кандидатов в регионах, ранее причисленных к т.н. «красному поясу»<sup>1</sup>. Привлечение региональных экспертов позволило оценить ситуацию более комплексно. В частности, эксперты, относящиеся к «Клубу регионов», пришли к выводу, что в некоторых субъектах КПРФ может набрать более высокий процент голосов относительно ее текущего рейтинга. По их оценкам, такое положение будет носить ситуативный характер. В этом случае мнения экспертов значительно разошлись с данными социологических исследований регионального уровня. Подобные расхождения прослеживались в таких регионах, как Хабаровский край, Иркутская, Омская, Новосибирская, Челябинская, Свердловская, Кировская, Ярославская области<sup>2</sup>.

В указанной ситуации актуально выявление механизмов получения экспертной информации на уровне электоральных кампаний в регионах. В контексте постановки такой цели необходимо отметить, что от электоральных социологических исследований экспертные исследования отличаются, прежде всего, ролью респондента, т.е. источника первичной информации. В социологических исследованиях опрашиваемый человек, честно отвечая на вопросы, должен непредвзято выразить свое личное мнение, чувства и предпочтения. Обобщенное мнение появляется только после компьютерной математической обработки частных ответов<sup>3</sup>. В экспертных же исследованиях, наоборот, респондент должен абстрагироваться от личного мнения и попытаться дать интегральную, обобщенную оценку чувств и мыслей избирателей по тем или иным вопросам общественной жизни. Исходя из этого, основная проблема в экспертных исследованиях состоит в повышении надежности и достоверности информации, получаемой от экспертов<sup>4</sup>, что возможно обеспечить с помощью привлечения в этом качестве людей, не понаслышке знающих о политической ситуации, в рамках которой проводится исследование.

В практике экспертных исследований считается, что мнение любого эксперта в принципе не может быть абсолютно объективным, т.к. процессы человеческой психики вносят существенные коррективы в восприятие любой информации и накладывают субъективный отпечаток. Для повышения надежности и контроля решений, принимаемых экспертами, разработано множество методов, ориентированных как на небольшие экспертные группы, так и на многочисленные коллективы. Эти методы ставят своей целью выявление экспертов по той или иной проблеме, выделение среди них людей, обладающих нетривиальной информацией, устранение предубеждений и психологических барьеров, мешающих людям свободно выражать свою точку зрения, облегчение выработки согласованных точек зрения. Одним из таких методов является метод «Дельфи», широко используемый в работе консультантов по политическому маркетингу. Чаще всего он применяется для разработки сценариев развития политической и социально-экономической обстановки накануне выборов, возможного поведения конкурентов, разработки стратегии и тактики ведения избирательной кампании. «Дельфи» привлекателен своей относительной организационной простотой и тем, что предназначен для работы не только с демографической и статистической информацией, выраженной в цифрах, документах, но, главное,



дает возможность учесть множество интуитивно оцениваемых факторов<sup>5</sup>. Именно поэтому данная методика считается универсальной для применения в широком спектре исследований.

Опыт проведения исследований показывает, что данный метод наиболее эффективен именно в региональном измерении. Небольшие населенные пункты, которые входят в электоральный округ регионального уровня, характеризуются частой сменой политических настроений и предпочтений. Эта особенность может объясняться как интенсивной работой агитационных бригад, так и ограниченностью электоральной базы. В частности, в одном из небольших по численности населения муниципальном образовании Саратовской области всего за один месяц 2007 г. (ноябрь) показатели партийных предпочтений изменились значительно, а именно «Единая Россия» увеличила число своих сторонников на 7% (с 51% до 58%). В свою очередь рейтинги кандидатов от КПРФ и ЛДПР и самих этих партий фактически совпали, что свидетельствовало об «исчерпаемости» их электоральной базы<sup>6</sup>. Причины таких «электоральных сдвигов» можно было выявить, имея не только общие данные социологических исследований, но и результаты экспертных оценок, полученные посредством «метода Дельфи».

Для участия в работе по данному методу целесообразно привлечь 10–15 чел. В состав группы экспертов попадают не только наиболее информированные представители команды кандидата, но также и независимые эксперты: журналисты, социологи, политики, работники социальной сферы и др. Эти люди подбираются по критериям информированности о состоянии дел в избирательном округе, разнообразия представляемых ими сфер деятельности, широты кругозора, независимости суждений, высокой профессиональной квалификации, умения выйти за пределы стереотипных точек зрения. Поэтому подбор экспертов — один из важных этапов методов «Дельфи».

Практикующие электоральные социологи считают, что работа экспертов должна строиться по следующему алгоритму<sup>7</sup>:

- формулировка задачи;
- автономное выявление индивидуального мнения каждого эксперта;
- выявление преобладающих и крайних мнений (с использованием специальных математических расчетов или без оных при работе с качественной информацией);
- формулирование принципиальных расхождений между экспертами;
- обсуждение причин расхождения во мнениях;
- информирование всех экспертов о преобладающих и крайних мнениях, основных аргументов в защиту альтернативных мнений;
- анализ каждым экспертом результатов обработки мнений и повторный ответ эксперта на первичный вопрос (для переоценки своего мнения или сохранения его в силе);
- повторное выявление преобладающих и крайних мнений и повторений всей процедуры до тех пор, пока мнения экспертов не перестанут изменяться или будет достигнут консенсус.

В аналитических источниках преобладает позиция, согласно которой достаточно трех-четырёх повторных итераций (новых туров) для того, чтобы выработалось общее мнение по обсуждаемому вопросу<sup>8</sup>. При проведении опроса применяются три основных метода анкетирования: заочное письменное, очное письменное, электронное. В первом случае экспертам рассылается анкета, кото-

рая после заполнения возвращается в группу, ведущую опрос. После обработки всех результатов эта группа разрабатывает и направляет тем же экспертам новую анкету с дополнительными вопросами. И так несколько раз.

Во втором случае процедура очень похожа, но экспертов собирают в одном месте, и последовательные итерации и обсуждения проводят в течение короткого срока. Третий же способ предполагает использование электронной почты для ответа экспертов на вопросы. В практике подготовки и проведения избирательных кампаний наиболее эффективен второй способ, позволяющий укладываться в короткие сроки. Для обработки результатов экспертных мнений их обычно делят на четыре равные по числу ответов части — квадрилы. Мнения, попавшие в крайние квадрилы, не учитываются при расчете средних значений. На основании же оставшейся половины мнений определяется преобладающее мнение.

Для описания экспертных оценок в случае математического измерения используется мера средней тенденции, т.е. среднее арифметическое, определяемое как сумма всех значений признака, деленная на их общее количество. Если мы не имеем точечного значения, а имеем лишь интервал значений и частоту встречаемости этого интервала, то тогда рассчитывается т.н. средняя взвешенная как сумма произведений значений признака на относительные частоты по числу имеющихся интервалов<sup>9</sup>. В случае метрических шкал мера вариации оценивается с помощью дисперсии, которая позволяет определить, как варьирует отклонение от среднего значения и насколько это среднее значение репрезентативно для всей совокупности. Дисперсия получает название «среднеквадратичного отклонения», которое представляет собой корень квадратный из суммы квадратов отклонений признака от среднего арифметического значения, деленной на число экспертов.

Обозначенный способ обработки результатов применяется чаще всего в случае, если вопрос поставлен так, что на него возможно дать численный ответ. Если же предполагается получить от экспертов качественную информацию, то методы обработки существенно усложняются. Конечная задача применения метода в основном заключается в предвидении возможного хода развития событий и определении возможностей, которыми следует воспользоваться, чтобы не допустить наступления потенциально опасных событий или уменьшить их негативное влияние на кампанию кандидата.

В целом достоинство экспертных оценок состоит в том, что эксперт может учесть множество нюансов ситуации, которые нельзя отразить в виде эмпирически наблюдаемых индикаторов даже в самом тщательно разработанном инструменте прямого измерения (например, анкетирования). Учитывая чрезвычайную сложность предвыборных процессов, присущий человеческому мышлению целостный охват какого-то фрагмента действительности в сочетании с использованием интуиции может дать весьма серьезные результаты. Например, в процессе проведения социологических исследований электоральных предпочтений населения отдельных городов Саратовской области в 2007–2008 гг. лидирующее положение занимала Единая Россия (58,2%). Основную конкуренцию данной партии составили: Справедливая Россия (13,8%), КПРФ (12,8%), ЛДПР (5,2%). При этом 10% опрошенных затруднились сделать свой выбор<sup>10</sup>. Экспертные оценки позволили выявить причину такого высокого процента не определившихся со своим политическим выбором и сформулировать необходимые рекомендации.

Ключевой проблемой экспертных методов является отсутствие четкого критерия оценки адекватности результатов экспертизы предвыборной действительности

сти. Сам процесс формулирования оценки, который в методах прямого измерения эксплицирован, «прозрачен», в экспертных методах от исследователя полностью или частично скрыт. Как отмечают специалисты, фактически единственным залогом валидности результата является вера в компетентность эксперта<sup>11</sup>. И в этой ситуации по существу единственным способом повысить уверенность в адекватности оценок становится увеличение числа опрашиваемых экспертов. Однако использование коллективного оценивания не решает всей проблемы. Ведь сложившиеся экспертные сообщества представляют собой плотные социальные сети, формирующие общие стандарты, подходы и, соответственно, общие стереотипы. Существует риск, что групповая экспертная оценка окажется не более чем отражением сложившегося «трафарета» восприятия, лишь частично отражающего действительную ситуацию. Таким образом, можно отталкиваться от следующего правила: рекомендуется использовать сочетание прямого измерения и экспертных оценок. В ситуации жесткого выбора между этими методами следует (в большинстве случаев) предпочесть прямое измерение как более эксплицированную, контролируемую и обоснованную процедуру. В таком случае применяются специализированные процедуры измерения и верификации социально-политических установок экспертов. В частности, прямо сформулированный вопрос, обращенный к экспертному сообществу того или иного региона, может не дать достоверных результатов, т.к. в принципе большинство экспертов знают, как надо говорить и как не надо отвечать на вопросы. По уровню эффективности используемые методы можно расположить в следующей последовательности. Самый первый и наименее совершенный метод известен по имени его разработчика — Лайкерта или как шкала суммарных оценок. Метод Лайкерта относится к порядковому уровню измерения. В соответствии с этой методикой измерения социального явления каждому эксперту предлагается ряд суждений, которые он должен оценить. Каждому из этих пунктов приписана определенная оценка, а в итоге по всем пунктам получаем суммарную оценку. Степень согласия или несогласия со всей совокупностью суждений будет характеризовать социальную установку эксперта<sup>12</sup>. После получения индивидуальной суммарной оценки возникает необходимость получить его значение для какой-либо социальной группы. Однако в данном случае простое среднее арифметическое не будет представлять большого интереса.

Более сложной считается методика Гуттмана. Она основана на том, что типы человеческого поведения связаны друг с другом. Следование одному типу исключает другой, в то же время следование одному предполагает и наличие другого. Например, если мы знаем, что индивид является активным деятелем политической партии, то можно уверенно говорить, что он ходит на выборы, но не наоборот. Если мы знаем, что индивид сам баллотировался на пост депутата, то скорее всего он является активистом в какой-либо политической структуре. Если мы знаем, что индивид ходит на выборы губернатора, то наверняка он ходит на выборы президента<sup>13</sup>.

Результаты экспертного опроса оформляются в виде таблицы. Каждая строка таблицы соответствует группе экспертов, давшей на шесть пунктов определенный последовательный набор ответов. Первая строка — сильно выраженное качество, далее — оно убывает. Последней строке соответствует отсутствие этого качества. Группы экспертов, для которых характерен определенный набор ответов, называются типом идеальной шкалы. Каждой идеальной оценке приписывается число от

1 до 7, причем максимальной предубежденности приписывается максимальный балл. С помощью этих баллов происходит ранжирование всех экспертов по степени выраженности исследуемого свойства объекта в соответствии с 7-ю группами.

Однако некоторые эксперты могут давать набор ответов, не соответствующий идеальным типам. Причины могут быть различны: во-первых, нетранзитивность предпочтений экспертов; во-вторых, несовершенство шкалы. О таких ответах говорят, что они содержат ошибку. В этом случае подсчитывают количество изменений в строке, которое необходимо внести, чтобы получить идеальный тип. В итоге мы имеем возможность оценить ошибку измерения. Если ошибка слишком велика, то это ставит под сомнение правильность составленной шкалы.

Достаточно высока эффективность метода шкалирования экспертных оценок по Терстоуну, который называется еще методом равно кажущихся интервалов. Процедура шкалирования включает в себя формирование совокупности суждений. Лучше это делать коллективно с помощью группы альтернативных экспертов. В качестве экспертов могут выступать представители других регионов. Перед альтернативными экспертами стоит задача составления суждения, согласие или несогласие с которым как-то говорит об исследуемом качестве. Необходимо высказать 20–30 суждений, которые должны качественно различаться. Каждое удачное суждение записывается на карточку и сопровождается порядковым номером. Затем осуществляется деление суждений по группам (9–11), проводится анализ их качества.

Суждения должны плавно варьироваться от очень одобрительного до крайне негативного отношения к сформулированной проблеме приблизительно с равным интервалом — 5, 4, 3, 2, 1, 0. Чем одобрительнее суждение, тем выше его оценка. Проверка единодушия экспертов состоит в том, что вычисляется средняя арифметическая всех оценок каждого суждения. Самые крайние оценки отбрасываются. Приписываем каждому суждению определенную оценку. В результате получается шкала для метрического уровня измерения социально-политического качества. Далее экспертам предлагается ответить на вопрос: с какими утверждениями они согласны. На этом основании им приписываются определенные баллы по шкале равно кажущихся интервалов Терстоуна.

Таким образом, существует ряд механизмов получения и способов верификации экспертной информации на уровне региональных электоральных кампаний. Считаем, что наиболее эффективной и распространенной на практике методикой является метод «Дельфи». Комбинируя его с ранжированием экспертных оценок по различным шкалам, можно получить точный и проверяемый на всех этапах экспертизы результат. При этом соблюдения только одной «технологии» проведения экспертизы политических объектов и явлений будет недостаточно.

По нашему мнению, необходимо учитывать особые правила отбора экспертов регионального уровня, в частности, такие факторы, как степень вовлеченности экспертов в региональный политический процесс, а также уровень их профессиональной подготовки в региональном измерении.

<sup>1</sup> См.: Политические индикаторы. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d05ind16.pdf> (дата обращения: 19.11.2016).

<sup>2</sup> См.: Федеральная экспертная сеть «Клуб регионов». URL: <http://club-rf.ru/> (дата обращения: 21.11.2016).

<sup>3</sup> См.: Абрамова Н.А. Экспертная верификация при использовании формальных когнитивных карт. Подходы и практика // Управление большими системами: сборник трудов. 2010. Вып. 30-1. С. 371.

<sup>4</sup> *Bonjean C.M., Hill R., McLemore S.D. Sociological Measurement. San. Francisco, 1967. P. 34.*

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: *Шереги Ф.Э.* Российская прикладная социология: стимулы и гносеологические проблемы развития // Социологические исследования. 2009. № 4.

<sup>6</sup> См.: Отчет о результатах социологического опроса (Саратовская область). Саратов, 2007. С. 3.

<sup>7</sup> См.: *Кудинов О.П.* Основы организации и проведения избирательных кампаний в регионах России. Калининград, 2000. С. 243.

<sup>8</sup> См.: Анализ социологических данных (Методология, дескриптивная статистика, изучение связей между номинальными признаками). М., 2000.

<sup>9</sup> См.: *Толстова Ю.Н.* Анализ социологических данных. М., 2000.

<sup>10</sup> См.: Отчет о результатах социологического опроса (Саратовская область). С. 2.

<sup>11</sup> *Carmona F.J., Green P.E., Robinson P.J.* Program for Triangularization of C conjoint Data. J.: Market. Res., 1968. P. 15.

<sup>12</sup> *Beals R., Krantz D.H., Tversky A.* Foundation of Multidimensional Scaling. Psychol. Rev., 1968. P. 56.

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: *Хили Дж.* Статистика. Социологические и маркетинговые исследования. СПб., 2005.

**В.С. Слобожникова**

## КОРРЕКТИРОВКА ГОСУДАРСТВЕННО- КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В 2016 ГОДУ

В статье рассматриваются изменения регулирования государственно-конфессиональных отношений в 2016 г., проанализировано их содержание. Представлены реакция общества, его участие в обсуждении нововведений, проведенная разъяснительная работа государственных и общественных структур. Выявлено значение и влияние корректировки на дальнейшее развитие взаимоотношений религии и политики в современной России.

**Ключевые слова:** государственно-конфессиональные отношения, современная Россия, «пакет Яровой-Озерова», общественно-политическая дискуссия, миссионерская деятельность.

**V.S. Slobozhnikova**

## ADJUSTMENT OF STATE-CONFESSIONAL RELATIONS IN 2016

The article considers regulatory changes of state-confessional relations in 2016 and gives the analysis of its content. Also is represented the reaction of society, its participation in the innovations discussion and is revealed the importance and influence of the adjustment on the further development of relations between religion and politics in modern Russia.

**Keywords:** state-confessional relations, modern Russia, “Yarovaya-Ozerov’s set of laws”, social and political discussion, missionary activity.

В современной России возрождение религии началось в конце 80-х гг. XX в. и особенно активно проходило в 1990-е гг. после распада СССР. За 1991–2015 гг. в религиозной составляющей мировоззрения россиян произошли серьезные изменения, что стало одним из результатов демократизации страны в целом и реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания в частности. Более чем в 3 раза увеличилось количество конфессиональных деноминаций, что свидетельствует о существенном изменении конфессионального спектра действующих в России религиозных организаций, численность которых постоянно растет, и на начало 2016 г. она составляла 27496<sup>1</sup>. По сравнению с 1990 г., количество религиозных организаций увеличилось более чем в 5 раз. Почти 80% из них составляют религиозные организации христианского вероисповедания.

© Слобожникова Валентина Сергеевна, 2016

Доктор политических наук, профессор, директор Института юстиции, заведующая кафедрой истории, социологии политики и сервиса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: svss@ssla.ru

По религиозному мироощущению современная Россия — христианская страна, к христианам себя относят по разным данным 85–95 млн чел. Большинство населения считает себя православным не столько с точки зрения соблюдения религиозных практик, сколько по духовному складу, по культурной идентичности. Религиозный фактор стал важной составляющей «светского» общественного сознания России, а религиозные практики играют важную роль в политическом процессе современной России<sup>2</sup>.

К сожалению, с религией связаны и позитивные, и негативные проявления. Все это на необозримую перспективу актуализирует проблему религиозной безопасности как составляющей национальной безопасности особенно в свете «цветных революций», «арабской весны», расширения географии терроризма и его нарастания, обострения идентификационных процессов, усиления сопротивления мировым манипуляторам. Наблюдается активизация ваххабистских ячеек, усиление вербовочных механизмов, в т.ч. через сеть Интернет<sup>3</sup>.

В современных условиях общественно-политические процессы обуславливаются целым рядом произошедших качественных изменений, характеризующих специфику современной эпохи и формирующих новые причинно-следственные зависимости. На новом этапе технологических условий коммуникаций и в ходе глобализации меняется сам характер политических процессов, особенно с точки зрения целеполагания их участников. При современной значимости религиозности и в условиях нарастания влияния религиозных практик на политический процесс государственно-конфессиональные отношения требуют постоянного внимания и внесения в них изменений.

В 2016 г. религиозный вопрос приобрел в очередной раз общественно-политическую актуализацию. Контекстом этого стала озабоченность власти проблемами национальной безопасности, в т.ч. и религиозной, что нашло отражение в Федеральном законе № 374-ФЗ «О внесении изменений в Закон „О противодействии терроризму” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности», получившем в СМИ условное название «пакет Озерова-Яровой» или «пакета Яровой» (В.А. Озеров — глава комитета Совета Федерации по безопасности, представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти Хабаровского края; И.А. Яровая — Председатель комитета Государственной Думы РФ по безопасности и противодействию коррупции предыдущего созыва, с 5 октября 2016 г. — Заместитель Председателя Госдумы).

В апреле 2016 г. законопроект был внесен в Государственную Думу, получил одобрение Правительства, 13 мая — принят Думой в первом чтении, 24 июня — одобрен Государственной Думой, 29 июня — утвержден Советом Федерации, 7 июля пакет подписан Президентом РФ. Голосование поправок было достаточно консолидированным. Например, в Совете Федерации из 155 сенаторов количество проголосовавших «против» и «воздержались» не превышало 14 чел.<sup>4</sup> Большая часть поправок вступила в силу 20 июля 2016 г. и касалась нескольких сфер жизни общества. Закон вводит новые требования к операторам связи и интернет-проектам, перевозчикам-экспедиторам, операторам почтовой связи, религиозным объединениям.

В контексте анализируемой темы нас интересует, как внесенные изменения отразились на государственно-конфессиональных отношениях. В число назван-

ных документов, в которые вносились поправки, вошел и Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>5</sup>, который в настоящее время является одним из основных правовых актов, регулирующих государственно-конфессиональные отношения.

Изменения 2016 г. коснулись, прежде всего, одного из направлений деятельности религиозных объединений — миссионерской. В Законе появилась специальная глава «Миссионерская деятельность». Трактовка содержания миссионерской деятельности включает содержание понятия и перечисление мест ее беспрепятственного осуществления. Регламентируется также порядок проведения миссионерской деятельности, который повышает уровень ответственности религиозного объединения за это направление. Право на миссионерскую деятельность закреплено за религиозными организациями (местными и централизованными) и религиозными группами, от имени которых могут этим заниматься только их руководители и уполномоченные лица. Обращает на себя внимание положение о запрете осуществлять миссионерскую деятельность от имени иностранной религиозной организации.

В ходе дискуссии, которая приобрела черты протестного характера, выявилась широкая амплитуда мнений<sup>6</sup>.

Из регионов консолидированное несогласие продемонстрировал Татарстан. Его инициатором в республике стал М. Шаймиев, первый президент Татарстана, сегодня — государственный советник Республики. Как свидетельствуют СМИ, его возмутили «поправки, ограничивающие миссионерскую деятельность, а именно запрет этой деятельности в жилых помещениях», т.к. под угрозой окажутся широко распространенные в среде мусульман обряды на дому. Он обратил внимание на то, что разные конфессии имеют обрядовые особенности, которые поправки не учли. Критика была высказана на заключительной сессии Госсовета Татарстана и была поддержана спикером Госсовета. По просьбе спикера сенаторы от Республики донесли эту точку зрения до Совета Федерации РФ. По информации Инфо-Ислам, позицию Шаймиева поддержали некоторые депутаты Госдумы РФ, один из вице-президентов Академии наук Республики Татарстан, некоторые политологи, часть религиоведов. Духовное управление мусульман Республики Татарстан готовило протестные письма и обращения. В то же время Совет муфтиев России занял более компромиссную позицию в отношении к поправкам и высказал предположение, что они могут «задеть и интересы официальных религий».

Из широкого конфессионального спектра, представленного в современной России, резко отрицательную позицию заняли протестантские религиозные объединения. Главная причина заключалась в том, что для протестантов в религиозных практиках понятия верить и распространять вероучение неразделимы, т.е. в этой конфессии миссионерская деятельность не выделена в самостоятельное направление.

Сопrotивление части религиозного сообщества вызвало само стремление государства регламентировать миссионерскую деятельность. В частности, необходимость маркировать литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы, выпускаемые религиозными организациями. По действующему законодательству на выпуск этих материалов имеют право только зарегистрированные религиозные объединения, т.е. религиозные организации. По-видимому, религиозные группы, которые не регистрируются и не имеют права на их выпуск, теперь должны оза-

ботиться происхождением тех материалов, которые они будут распространять. Важным фактором возмущения стали размеры административных штрафов от 5 тыс. руб. до 1 млн руб. за нарушения норм законов, а так же запрет на перевод жилого помещения в нежилое в целях осуществления религиозной деятельности и ограничения на перевод жилого помещения в нежилое и нежилого в жилое.

Кроме содержательной части, противников поправок возмутила процедура обсуждения и принятия законопроектов и поправок. Высказывалось сомнение в том, что принятые документы и поправки обсуждались в Комитете Госдумы по делам религиозных организаций и общественных объединений. Обращалось внимание на поспешность действий Парламента в этом вопросе, что Парламент проявил «своеобразную недееспособность», что положение о миссионерской деятельности появилось после того, как законопроект прошел первое чтение. Даже «Славянский правовой центр», сторонник поправок, признал, что «в случае с «Законом Озерова — Яровой» имело место быть сочетание некомпетентности и поспешности принятия нормативно-правового акта».

В ходе обсуждения высказывались сомнения в эффективности принятых изменений. Принятые поправки «мало чем смогут помочь в деле действительной регуляции террористической деятельности на территории России». Предрекалось, что двусмысленность поправок может «развязать руки террористам», а «традиционные религии будут «задушены» законодательно», «полная непредсказуемость последствий», возможность «большого административного произвола». «Славянский правовой центр», хотя и высказал опасение в возникновении сложностей в процессе применения нового закона, назвав две причины (1) несовершенство самого закона; 2) недостаточность компетенции рядового правоприменителя), занял активную позицию защиты поправок и провел серьезную разъяснительную работу.

Противники поправок, в число которых вошли Всетатарский общественный центр, Консультативный совет глав протестантских церквей России, правозащитники, составили Обращение к Президенту с предложением наложить вето на эти изменения.

Изучение широкого круга публикаций по проблеме позволяет выявить ряд особенностей дискуссии.

Во-первых, это высокий уровень эмоциональности. Красноречиво позицию противников поправок характеризует, например, название одной из статей: «Абсурд, дилетантизм, произвол: эксперты и священнослужители — о «законе Яровой»». Звучали заявления, что закон не поддается критике с позиций здравого смысла, что это абсурдное действие, что ограничение миссионерской деятельности аморально.

Во-вторых, противники преувеличивали количество своих сторонников, заявляя, что против поправок единодушно выступили все (от членов правительства до обычных людей, представители самых разных конфессий).

В-третьих, использовался фактор запугивания — от распространения слухов, что возвращается советская эпоха, до заявления, что пришел антихрист и наступили последние времена. Особенно широко использовалась первая из названных версий. В поправках видели «советские грабли», стремление власти установить больший контроль над конфессиями, начало запрета религий в современной России, гонения на церковь.



В-четвертых, к обсуждению поправок активно подключились иностранные граждане<sup>7</sup>. Даже Президент США заявил о нарушении религиозных прав в России. По нашему мнению, это было связано с несколькими моментами: 1) запрет осуществлять миссионерскую деятельность от имени иностранной религиозной организации; 2) миссионерская деятельность с участием иностранных граждан, приглашенных российскими религиозными организациями, должна оформляться трудовым или гражданским договором. По-видимому, в России была широко распространена практика иностранного миссионерства незарегистрированных организаций, в т.ч. и российских религиозных групп. Теперь миссионерскую деятельность могут осуществлять только те иностранные граждане, которые въехали в страну по приглашению религиозной организации; 3) нарушение новых норм законов влечет за собой наложение серьезных штрафов и даже предусматривается административное выдворение за пределы Российской Федерации. Иностранцы в ходе дискуссии ринулись защищать религиозные права россиян, получив поддержку части российских правозащитников. Так, один из экспертов в области конституционного права заявил, что поправки «равнодушно презирают» права человека, в частности такие, как право на объединение, право каждого иметь и распространять религиозные убеждения<sup>8</sup>.

Высокий уровень общественного резонанса обсуждения характера корректировки государственно-конфессиональных отношений можно объяснить несколькими причинами. В опубликованных материалах обозначаются такие из них, как поверхностное знакомство участников дискуссии с действующим законодательством, регламентирующим религиозную сферу, и «желание посеять панику, дестабилизировать обстановку и использовать ситуацию для собственных корыстных целей»<sup>9</sup>. На наш взгляд, названные причины можно дополнить щекотливостью самой проблематики религиозности, связанной с исторической памятью об атеистических советских временах и абсолютной религиозной вседозволенностью 90-х гг. XX в. Резонанс по поводу поправок, который приобрел протестные черты, позволяет также сделать вывод, что в современной России религиозная жизнь многих граждан проходит в рамках незарегистрированных религиозных групп, поэтому необходимо скорректировать их правовое функционирование через уведомительный характер существования. Это позволит отделить религиозные группы от псевдорелигиозных объединений и сект.

Основную разъяснительную работу по функционированию религиозных объединений в условиях скорректированных государственно-конфессиональных отношениях проводили Управление Президента РФ, Президентский Совет по правам человека и «Славянский правовой центр»<sup>10</sup>. Сразу после подписания закона Президентом РФ В.В. Путиным В.В. Ряховский (член Президентского Совета по правам человека, руководитель «Славянского правового центра») провел рабочее совещание совместно с главами юридических департаментов протестантских союзов, где выяснилась необходимость серьезной и широкой разъяснительной работы. 18 июля 2016 г. этот Центр провел открытый всероссийский вебинар для российских религиозных объединений «Осуществление миссионерской деятельности» с участием ведущих российских адвокатов и юристов, специалистов в области государственно-конфессиональных отношений, конституционных прав и свобод, связанных с вероисповеданием. В вебинаре приняли участие более 3,5 тыс. чел., в ходе обсуждения поступило более 700 вопросов. Результатом обсуждения стали «Методические рекомендации религи-

озным объединениям и верующим гражданам в связи с исполнением положений «закона Озерова — Яровой». Самым главным и успокаивающим верующих, на наш взгляд, является выделение в рекомендациях 5 элементов миссионерской деятельности: деятельность религиозных объединений, это деятельность уполномоченных лиц религиозного объединения, публичное распространение информации о вероучении религиозного объединения, распространение информации среди лиц, не являющихся членами религиозного объединения, информация распространяется с целью вовлечения посторонних лиц в деятельность религиозного объединения. Кроме того, особую ценность, с нашей точки зрения, представляют практические рекомендации религиозным объединениям, разработанные «Славянским правовым центром».

Президентский совет по правам человека на своем сайте разместил разъяснения по положениям корректировки государственно-конфессиональных отношений. В них представлены рекомендации, как вести миссионерскую деятельность, не нарушая положения поправок. Особо акцентируется внимание на вопросах, которые ранее стали предметом обсуждения и нередко спекуляций, таких как миссионерская деятельность, миссионерская литература, домашние богослужения, иностранные представители религиозных групп, функционирование незарегистрированных религиозных объединений в новых условиях (религиозных групп).

Таким образом, в контексте современных проблем, религиозно-мировоззренческого состояния населения как в мире, так и в нашей стране, особенностей мировых политических процессов и усиления влияния на них религии во всем многообразии ее проявлений религиозность занимает важное место в общественно-политическом пространстве.

Стремление государства внести корректировки в государственно-конфессиональные отношения вызвало бурную эмоциональную дискуссию, в ходе которой оказывалось серьезное сопротивление поправкам. Общественно-политический характер обсуждения приобрело в Татарстане. Из конфессий особую активность и несогласие проявили протестантские организации. Главным предметом обсуждения стала регламентация миссионерской деятельности. Дискуссия продемонстрировала высокий уровень эмоциональности, стремление преувеличить численность противников поправок, наличие фактора запугивания, участие иностранцев.

К сожалению, в ходе обсуждения противники поправок не смогли подняться над групповыми интересами, не обратили внимания или не захотели его обратить на цель корректировки государственно-конфессиональных отношений. А государство ясно заявило, что для него на первом месте находятся проблемы безопасности, прежде всего личности.

В целом внесенные поправки усиливают религиозную безопасность, защищают от распространения в России новых религиозных движений и верований, вводят правовые нормы, позволяющие выявить псевдорелигиозные объединения, секты. Также полагаем, что корректировка государственно-конфессиональных отношений стимулирует к регистрации религиозные группы, сократит «религиозное подполье». Следует обратить внимание, что в этой непростой ситуации качественно сработали отдельные государственные и общественные структуры.

<sup>1</sup> Число религиозных организаций, зарегистрированных в Российской Федерации на 1 января 2015 г. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_11/IssWWW.exe/Stg/d01/11-03.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/11-03.htm) (дата обращения: 30.08.2016).

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Современная российская политическая регионалистика и этнополитика сквозь призму понятий / Дорфеева Е.С., Коновалов И.Н., Слобожникова В.С., Труханов В.А. / под ред. В.С. Слобожниковой. Саратов, 2013. С. 149–157, 185–195, 202–239.

<sup>3</sup> URL: <http://www.info-islam.ru/PrintahleVer> (дата обращения: 13.08.2016).

<sup>4</sup> URL: <http://www.info-islam.ru/PrintahleVer> (дата обращения: 13.08.2016).

<sup>5</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_16218/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/) (дата обращения: 13.08.2016).

<sup>6</sup> URL: <http://www.sova-centr.ru/> (дата обращения: 13.08.2016); Мальцев В. На пути чьего миссионерства встал законопроект Яровой. URL: <http://life.ru> (дата обращения: 13.08.2016); URL: <http://www.info-islam.ru/PrintahleVer> (дата обращения: 13.08.2016); URL: <http://www.znak.com/2016-06-30/>; URL: <http://www.pravoslavie.ru/95099.html> (дата обращения: 13.08.2016); URL: <http://www.the-village.ru> (дата обращения: 13.08.2016); URL: [www.sclj.ru/2016-08-04\\_SPC\\_Yaro\\_mail.pdf](http://www.sclj.ru/2016-08-04_SPC_Yaro_mail.pdf) (дата обращения: 13.08.2016).

<sup>7</sup> URL: <http://inosmi.ru/social/20160630/237037964.html> (дата обращения: 13.08.2016).

<sup>8</sup> URL: <http://www.info-islam.ru/PrintahleVer> (дата обращения: 13.08.2016).

<sup>9</sup> URL: [www.sclj.ru/2016-08-04\\_SPC\\_Yaro\\_mail.pdf](http://www.sclj.ru/2016-08-04_SPC_Yaro_mail.pdf) (дата обращения: 13.08.2016).

<sup>10</sup> URL: [www.sclj.ru/2016-08-04\\_SPC\\_Yaro\\_mail.pdf](http://www.sclj.ru/2016-08-04_SPC_Yaro_mail.pdf) (дата обращения: 13.08.2016).

**Л.В. Логинова**

## ФОРМИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ СОКРАЩЕНИЯ ЧИСЛЕННОСТИ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ

В статье проводится анализ влияния миграционных процессов на развитие экономики региона. В целях привлечения трудовых мигрантов и удержания собственного населения предлагаются направления повышения конкурентных преимуществ региона.

**Ключевые слова:** трудовая миграция, конкурентные преимущества региона, трудовые ресурсы, человеческий потенциал, миграционная политика, региональная программа миграционной политики.

**L.V. Loginova**

## THE FORMATION OF MIGRATION ATTRACTIVENESS OF THE REGION IN TERMS OF REDUCING THE LABOUR FORCE

The article analyses the influence of migration on the economic development of the region. In order to attract migrants and retain its own population, offers directions of increase of competitive advantages of the region.

**Keywords:** labor migration, competitive advantages of the region, labor resources, human capital, migration policies, regional migration policy programme.

В настоящее время в России удалось стабилизировать общую численность населения, но сохраняется проблема уменьшения численности населения в трудоспособном возрасте. По демографическому прогнозу эта негативная тенденция продолжится вплоть до 2019 г. В среднем ежегодно в период с 2014 г. по 2023 г. из трудоспособного возраста будет выбывать по 2,1–2,5 млн чел., а входить в данный контингент только по 1,3–1,5 млн чел. В результате к 2020 г. численность трудоспособного населения уменьшится на 9,7 млн чел., а к 2025 г. — на 11,6 млн чел. При этом общая численность населения страны сократится только на миллион<sup>1</sup>. Происходящие сдвиги в структуре населения России неизменно будут сопровождаться ростом демографической нагрузки на трудоспособное население и усилением конкуренции за трудовые ресурсы. При этом в конкурентную борьбу за

© Логинова Лариса Викторовна, 2016

Доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры истории, социологии политики и сервиса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: lvloginova66@mail.ru

качественные трудовые ресурсы оказываются вовлеченными самые различные субъекты: предприниматели, предприятия, отрасли экономики, поселения, территории и целые страны.

Исследования миграционных процессов свидетельствуют, что возможности развития регионов страны во многом зависят от успеха местных властей регулировать трудовую мобильность населения. Это касается и депрессивных регионов<sup>2</sup>, и регионов, которые переходят на инновационный путь развития<sup>3</sup>. Зависимость социально-экономического состояния каждой конкретной территории (региона) от трудовой миграции возрастает<sup>4</sup>. Это обусловлено тем, что миграционные потоки направлены в регионы, привлекающие трудовых мигрантов своим социально-экономическим состоянием<sup>5</sup>. Поэтому миграционная привлекательность региона стала рассматриваться как особый ресурс развития депрессивных территорий<sup>6</sup>.

Российские регионы значительно различаются как по внутренним возможностям принятия трудовых мигрантов, так и по намерениям местных жителей мигрировать. В зависимости от внутреннего потенциала региона для приложения трудовых ресурсов и степени рисков различают три типа регионов.

Первый тип — это территории с низким потенциалом использования трудовых ресурсов и высоким уровнем риска. Депрессивное состояние региональной экономики, нестабильность в социально-экономической и политической сферах, высокий уровень преступности, социальной напряженности и другие негативные события создают неблагоприятные условия для проживания. Поэтому такие регионы теряют наиболее активную часть собственного трудоспособного населения и «притягивают» низко квалифицированные кадры извне. Такие территории характеризуются высоким уровнем трудового риска, обусловленным большой вероятностью того, что трудовой потенциал человека не будет реализован.

Ко второму типу относятся территории со средним потенциалом приложения ресурсов труда и средним уровнем риска. Такие регионы, хотя и отличаются стабильными демографическими показателями, но в периоды экономического кризиса испытывают увеличение оттока трудовых ресурсов, преимущественно маятниковых мигрантов.

Третья группа включает территории с высоким потенциалом для реализации трудовых способностей и низкой степенью риска, притягивающие трудовых мигрантов широкими возможностями для трудоустройства, большой вероятностью успешной реализации трудовых возможностей.

Региональные различия в условиях использования человеческого потенциала влияют на направления миграционных потоков трудовых ресурсов в стране и приводят к сжатию освоенного пространства России. В российской провинции наблюдаются значительные миграционные потери наиболее активной части общества, устремляющейся в крупные центры. В результате развитие страны становится все более очаговым. При этом механизмы урегулирования трудовой миграции между регионами отсутствуют.

От динамики миграционных процессов зависит стабилизация не только социально-экономической, но и демографической ситуации в регионах. Для поддержания численности экономически активного населения требуется увеличение притока трудовых мигрантов, хотя довольно широкое распространение получила точка зрения, согласно которой потери экономически активного населения можно компенсировать на основе автоматизации производства и стимулирования рождаемости. Противники активизации миграционных процессов обращают

внимание на такие отрицательные моменты, как: усиление конкуренции на рынке труда за счет того, что мигранты соглашаются работать на условиях, которые не устраивают местных жителей; рост безработицы на региональном рынке труда; снижение качества человеческого потенциала; увеличение нагрузки на социальную инфраструктуру; снижение уровня жизни. Активные миграционные процессы сопровождаются ростом социального напряжения, распространением среди местного населения настроений национальной нетерпимости, угрожающей социально-политической стабильности в регионах. Во многом это обусловлено стихийным характером миграционных потоков.

Поскольку трудовая миграция оказывает не только положительное, но и отрицательное влияние на развитие региона, актуализируется проблема определения управленческого механизма, позволяющего отрицательные последствия свести к минимуму, а возможный положительный эффект максимизировать.

Социально-экономическое состояние региона, демографическая ситуация в нём находятся в прямой зависимости от различных форм миграции рабочей силы и от того, насколько эффективно используется человеческий потенциал. Достойные условия для качественной трудовой и повседневной жизни обуславливают не только способность сохранять население на своей территории, но и привлекать высококачественные человеческие ресурсы из других регионов.

По данным статистики, в Приволжском федеральном округе в 2015 г. показали миграционный прирост только 3 субъекта Федерации из 14: Республика Татарстан (+3012); Республика Мордовия (+2271) и Саратовская область (+892). В 2014 г. таких регионов было 5. Наибольший миграционный отток произошел в Оренбургской области (-6002); Республике Башкортостан (-4612); Пермском крае (-3658) и Кировской области (-3452). В целом по Приволжскому федеральному округу миграционная убыль составила 4009 чел.<sup>7</sup> Это свидетельствует о том, что территории Приволжского федерального округа проигрывают в конкурентной борьбе за трудовые ресурсы. Поэтому необходимы меры по формированию миграционной привлекательности с целью обеспечения притока в регион качественных трудовых ресурсов, потенциал которых может быть задействован при реализации стратегии социально-экономического развития. Приток экономически активных людей на территорию региона будет сопровождаться положительной динамикой (увеличение численности населения, рост рождаемости, продолжительности жизни, уменьшение демографической нагрузки на работающее поколение, увеличение образовательного и профессионального уровня).

При формировании миграционной привлекательности каждый регион должен опираться на свои потенциальные возможности в увеличении конкурентных преимуществ. Так, Саратовская область обладает высоким потенциалом для повышения миграционной привлекательности по следующим направлениям.

1. *Активизация образовательной иммиграции с последующим трудоустройством иностранных студентов-выпускников в регионе.* Конкуренция среди российских регионов за иностранных студентов растет.

В Россию в 2015 г. приехали 115 тыс. студентов-мигрантов, а всего за последние 10 лет иммигрировали более 370 тыс. чел. В Федеральной миграционной службе это связывают с тем, что студенты-иностранцы, обучающиеся в российских вузах, могут обучаться на бюджетной основе и получить российское гражданство<sup>8</sup>. Более 1,5 тыс. иностранных студентов в 2015 г. стали участниками данной государственной программы. Преобладают студенты-переселенцы из стран СНГ, но

имеются студенты — бывшие граждане Стран Европейского Союза, США, Латинской Америки, Африки, Израиля. Наибольшее число студентов-иммигрантов приняли Саратовская, Омская и Новосибирская области. Около 50% таких студентов обосновались в регионах Центрального федерального округа, 20% — в Сибирском федеральном округе<sup>9</sup>. В Республике Татарстан только в Казанском государственном университете обучаются около 2 тыс. иностранных студентов и аспирантов не только из стран СНГ, но и Китая, Турции, Ирака, Ирана<sup>10</sup>.

Образовательную деятельность в Саратовской области ведут 7 вузов, в т.ч. 4 университета, 2 академии, 1 институт, а также 17 филиалов вузов<sup>11</sup>. Наличие в Саратове сети вузов обеспечивает широкие возможности для повышения уровня образовательной иммиграции молодых людей не только из соседних регионов, но из стран ближнего и дальнего зарубежья. Это дает несколько положительных эффектов.

Во-первых, регион получает прямой экономический эффект. В вузы Саратова идут дополнительные денежные ресурсы, а иностранные студенты как потребители на местных рынках способствуют росту внутренней торговли, что, в свою очередь, отражается в увеличении налоговых поступлений в местный бюджет.

Во-вторых, область, испытывающая проблему сокращения численности населения и трудовых ресурсов, получает демографический эффект. Иностранные студенты, получившие образование в саратовских вузах, освоившие русский язык, изучившие русскую культуру, могут рассматриваться как возможные жители региона, активные граждане и работники, которые смогут быстро адаптироваться к местному рынку труда. Иностранные студенты, став жителями области, повышают социально-трудовой потенциал. Топ-5 самых востребованных в Саратовской области специальностей возглавила профессия врача (1 530 вакансий со средней зарплатой от 16 000 руб.). В Саратове для иностранных студентов самым популярным направлением обучения является медицина. В Саратовском государственном медицинском университете обучаются около 300 иностранных студентов из 19 стран мира, включая дальнее (246 чел.) и ближнее (43 чел.) зарубежье. Больше всего студентов из Индии (свыше 180 чел.)<sup>12</sup>. При наличии возможности трудоустроиться на местном рынке труда некоторые из них воспользовались бы такой возможностью. При этом таким крупным городам области, как Саратов, Энгельс, Балаково, не хватает медицинских кадров<sup>13</sup>.

В-третьих, в будущем это может дать еще и политический эффект. Иностранцы, получившие образование в региональных вузах, формируют элиту в своих государствах, что создает возможность налаживать социально-экономические и культурные связи с динамично развивающимися государствами.

В текущей демографической и экономической ситуации, когда региональные вузы остро нуждаются в абитуриентах и денежных средствах, многие из них предпринимают самостоятельные действия по налаживанию связей с правительствами зарубежных стран с предложениями образовательных услуг. Однако в условиях роста мировой конкуренции требуется поддержка государства в вопросе продвижения российской системы образования за границей.

2. *Привлечение иностранных трудовых мигрантов в регион, в т.ч. и на основе реализации Программы переселения соотечественников.* При этом важно учитывать потребности экономики региона в трудовых ресурсах и соблюдать принцип приоритета собственных трудящихся на занятие вакансий<sup>14</sup>. Необходимо ориентироваться на привлечение в регион носителей высоких квалификаций.

Например, в Саратовской области требуются инженеры (750 вакансий со средней зарплатой от 14500 руб.) и менеджеры (350 вакансий со средней зарплатой от 13 500 руб.)<sup>15</sup>. В этой связи требуется применить комплекс мер иммиграционной политики по созданию привлекательных условий для проживания и профессиональной реализации эмигрировавшим высококвалифицированным специалистам, а также студентам, обучающимся по данным специальностям за рубежом. К числу таких мер относят следующие: разработку и реализацию региональных программ по привлечению трудовых ресурсов дефицитных профессий и специальностей; поддержание временной иммиграции квалифицированных специалистов на основе выделения квот; введение для высококвалифицированных трудовых иммигрантов упрощенной процедуры найма; возможность для иностранных студентов трудоустройства в регионе.

Трудовым иммигрантам необходимо предлагать рабочие места, оставшиеся не востребованными у местных жителей. На «качественные» рабочие места должны приглашаться иностранные специалисты только в том случае, если среди местных трудовых ресурсов нет работников необходимой квалификации или специализации. Так, в Саратовской области за первые 3 мес. 2016 г. было выдано 9 заключений на использование 50 иностранных работников из 5 стран дальнего зарубежья. При этом большая их часть была востребована в строительстве (47 чел.). По данным УФМС по Саратовской области, в I квартале 2016 г. трудовые договора заключены с 764 иностранными гражданами, имеющими разрешение на работу. Патент на осуществление трудовой деятельности на территории области получил 951 иностранный гражданин<sup>16</sup>.

Нельзя забывать и о высококвалифицированных российских ученых и специалистах, эмигрировавших за рубеж. Для тех из них, кто хотел бы вернуться, следует разработать специальные грантовые программы, создать достойные условия труда, вызвать заинтересовать в осуществлении научной деятельности в отечественных вузах.

*3. Осуществление мер, направленных на создание благоприятных условий для развития частного семейного бизнеса, обеспечивающего возможности для реализации предпринимательского потенциала трудовых мигрантов, их интеллектуальных способностей.* Здесь вступают в действие административно-правовые конкурентные преимущества региона в форме благоприятных условий выдачи патентов и лицензий, процедур регистрации предприятий, предоставления участков земли, различных производственных и служебных помещений. Эти преимущества формируются силой законов, постановлений, распоряжений региональных органов власти. Это могут быть региональные налоговые послабления, льготы в сфере производства какой-либо продукции, особый режим хозяйственной деятельности в пределах особых территорий региона, требующих развития.

Следует отметить, что административно-правовые конкурентные преимущества могут сводиться к минимуму за счет ненадлежащего исполнения органами власти своих обязанностей, недобросовестной конкуренции, бюрократических проволочек, взяточничества, коррупции. Кроме того, наличие неформальных связей между предприятиями, ведущими хозяйственную деятельность на территории региона, и органами государственной власти часто усиливает позиции местного бизнеса, позволяет ему добиваться решений в своих интересах и про-

тив конкурентов. Важно вести работу по сокращению теневого использования иностранных работников.

4. *Создание качественных и перспективных рабочих мест исходя из приоритетов развития региона.* Международная организация труда называет такие рабочие места — «высокой степени достойности». В экономически развитых странах по наличию таких рабочих мест оценивают эффективность развития территорий.

В российских периферийных регионах имеется большое количество вакансий, которые относятся к категории «низкой степени достойности». Так, в Саратовской области по состоянию на 9 июня 2016 г. в региональной информационной базе данных свободных рабочих мест и должностей из имеющихся более 23 тыс. вакансий 62% относятся к рабочим профессиям, а 38% — к инженерно-техническим работникам и служащим<sup>17</sup>. Большинство из предлагаемых вакансий (диспетчеры, разнорабочие, мойщики помещений, грузчики, кондукторы, кладовщики, кассиры, сторожа, вахтеры) не соответствует категории «высокой достойности». Следовательно, регионам, борющимся за квалифицированные трудовые ресурсы, необходимо вести работу по повышению качества существующих рабочих мест на основе инновационной составляющей и созданию новых перспективных рабочих мест, которые и будут притягивать качественные трудовые ресурсы<sup>18</sup>.

Распространено мнение, что «использование труда мигрантов ухудшает условия и снижает оплату труда, что они занижают трудовые стандарты и ухудшают трудовые отношения российских граждан»<sup>19</sup>. Принимая во внимание данное обстоятельство, региональные власти должны продумывать, как создать условия для включения мигрантов в местный рынок труда. Следует выстраивать стратегию перспективной занятости на региональном рынке труда, учитывая проблемы не только внутренней, но и внешней миграции. Важно предоставить молодым людям возможности для устойчивого карьерного роста. Реализация Государственной программы содействия переселению соотечественников показала, что там, где созданы условия для работы и достойного заработка, как следствие, будет обеспечена достойная жизнь и членам семьи мигранта.

5. *Развитие инфраструктуры региона и формирование инфраструктурных конкурентных преимуществ.* Для потенциальных трудовых мигрантов препятствиями могут стать трудности, связанные с неразвитостью транспортной инфраструктуры, с доступностью или даже отсутствием транспортных средств, необходимых для переезда. В регионах России в современных условиях неразвитость транспортной инфраструктуры сопровождается регионализацией (локализацией) единого экономического пространства и углублением неравномерности социально-экономического развития регионов. В этой связи весьма важной для нашей области представляется реализация «Концепции развития транспортного комплекса Саратовской области на 2009–2025 годы»<sup>20</sup>, в рамках которой осуществляется крупный инфраструктурный проект — строительство современного аэропорта, ведется разработка проекта по созданию в Саратове крупного транспортного узла на основе реконструкции железнодорожного вокзала. В перспективе это повысит конкурентные преимущества области.

6. *Формирование и продвижение благоприятного имиджа территории, рассчитанного в первую очередь на население прилегающих регионов.* Стремление людей эмигрировать из региона часто обусловлено его безнадёжным образом, естественным желанием состоятельного и благополучного человека обеспечить



будущее своих детей в более благоприятном месте. Как известно, миграционные настроения людей определяются их стремлением достичь определенного жизненного уровня себе и своим детям. Исследование Левада-Центра показало, что эмиграционные настроения определяются следующими мотивами: забота о будущем своих детей (93%); лучшие условия жизни (92%); желание жить в правовом государстве (86%); более высокое качество медицинского обслуживания и пенсионной системы (85%); возможность самореализации (80%)<sup>21</sup>. Если в регионе нет условий для реализации этих мотивов, то увеличивается отток экономически активного населения в другие регионы.

При этом, как отмечают социологи, миграционные установки часто строятся не на объективной оценке конкретных социально-экономических преимуществ в условиях проживания и жизнедеятельности в других регионах, а на базе личных, обыденных представлений, а также стереотипов, распространенных в общественной среде<sup>22</sup>. Таким образом, при формировании имиджа территории важно учитывать самочувствие местных жителей региона, уровень удовлетворенности своим положением, миграционные настроения (готовность реализовывать свои жизненные стратегии на территории своего региона или желание мигрировать). Потенциальные трудовые мигранты основывают свое решение переехать на общем представлении о возможностях для трудоустройства и обеспечении качественной жизни. Люди эмигрируют в регионы, имеющие благоприятный имидж как территории с высокими шансами для трудоустройства на рабочие места с хорошей зарплатой.

Социологи отмечают, что представления потенциальных трудовых мигрантов о качестве жизни в других регионах складываются из информации СМИ, родственников и знакомых людей, проживающих там, а также из собственного опыта пребывания. То есть образ других территорий становится важным фактором, оказывающим влияние на миграционные настроения жителей и воздействующим на жизненные стратегии значительной массы людей. Так, для трудовых мигрантов привлекателен имидж Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Ленинградской области как крупных регионов, дающих высокие шансы для карьеры и бизнеса. Но при этом имеются и отрицательные ассоциации, связанные с информацией о перенаселенности («территории-муравейники»), высоком ритме жизни, дороговизне жилья, неблагоприятном экологическом состоянии и т.д.

Поэтому каждый регион, ведя конкурентную борьбу за качественные трудовые ресурсы, должен целенаправленно формировать имидж территории, демонстрируя имеющиеся географические, демографические и экономические преимущества, свои уникальные особенности, обеспечивающие комфортную жизнедеятельность человека и его семьи. Так, географические конкурентные преимущества могут быть связаны с выгодным расположением территории и возможностью преодоления границ (национальных, региональных, локальных). Например, при продвижении бренда Саратовской области необходимо подчеркивать ее выгодное географическое положение — расположение в центре Евразии, что делает регион связующим звеном между Востоком и Западом, соседство с Казахстаном. Формирование благоприятного имиджа Саратовской области должно быть рассчитано в первую очередь на население регионов-соседей: Волгоградской, Воронежской, Тамбовской, Пензенской, Самарской, Ульяновской и Оренбургской областей.

Однако не все так просто. Социологическое исследование отношения к эмиграции в современной российской провинции, проведенное А.А. Возьмителем и М.Н. Яковлевой, выявило слабую связь отношения к эмиграции с местом жительства и социально-профессиональным статусом человека и высокую — с возрастными различиями между поколениями. Авторы выделили три типа потенциальных эмигрантов. Первый тип — это «дезориентированные прагматики», стремящиеся эмигрировать навсегда; второй тип — «оптимисты», которые смогли реализовать себя дома, но нацелены на временный отъезд для того, чтобы посмотреть мир и попытаться получить дополнительный заработок; третий тип — «традиционалисты», ни при каких условиях не испытывающие желания покинуть Родину. При этом жители региона, нацеленные уехать навсегда, или на какое-то время дают наибольшие оценки своему материальному состоянию как в текущий момент, так и в перспективе<sup>23</sup>.

Таким образом, миграционная политика регионов Российской Федерации в условиях сокращения численности трудовых ресурсов должна быть направлена на проведение комплексных мер по повышению эффективности использования человеческого потенциала. Это требует своевременности и адекватности применения социальных, административно-правовых, экономических инструментов при формировании миграционной привлекательности. При этом конкурентные преимущества региона в привлечении качественных трудовых ресурсов могут иметь различный характер и обеспечиваться выгодным географическим положением, качеством нормативно-правовой базы, низким уровнем административных барьеров, развитостью инфраструктуры территории. Благоприятное состояние этих факторов обеспечивает привлекательность территории для жизни, сопровождается миграционным приростом, что положительно сказывается на демографическом составе населения и экономическом развитии региона.

<sup>1</sup> См.: Рыбаковский Л.Л. Демографическое будущее России в экстраполяциях и нормативных координатах // Социс. 2014. № 12. С. 27.

<sup>2</sup> См.: Чернышев К.А. Миграционные процессы и миграционная политика в депрессивном регионе // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 45. С. 56 – 60.

<sup>3</sup> См.: Барышева Г.А., Черданцева И.В. Миграционные процессы в период инновационных преобразований в экономике региона // Известия Томского политехнического ун-та. 2012. Т. 321. № 6. С. 16 – 20.

<sup>4</sup> См.: Миронова Ю.Г. Влияние миграционных процессов на социальное развитие региона (на примере Астраханской области) // Наука и современность. 2015. № 38. С. 135 – 138.

<sup>5</sup> См.: Евдокимов С.И. Миграции населения как отражение экономической привлекательности региона (на примере Псковской области) // Вестник Российского государственного ун-та им. И. Канта. 2010. Вып. 1. С. 108 – 112.

<sup>6</sup> См.: Вдовина Э.Л., Круглова А.В. Оценка миграционной привлекательности депрессивных регионов средней России // Известия Пензенского государственного педагогического ун-та им. В. Г. Белинского. 2009. № 18. С. 105 – 110.

<sup>7</sup> См.: Социально-экономическое положение России — 2015 год. М., 2015. С. 382.

<sup>8</sup> См.: Порядок приема граждан в образовательные учреждения высшего профессионального образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 2895. URL: <http://www.russia.edu.ru/enter/process/> (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>9</sup> См.: Саратовская область стала лидером по числу студентов-переселенцев // Саринформ. 2015. 26 сент. URL: <http://www.sarinform.ru/news/2015/09/25/144385> (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>10</sup> См.: Как привлечь иностранных студентов. URL: <http://kpfu.ru/mediacenter/gazeta-39kazanskij-universitet39/kak-privlech-inostrannyh-studentov-znajut-v-kfu.html> (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>11</sup> См.: Об итогах развития системы образования Саратовской области в 2015 году и задачах на 2016 год. URL: <http://minobr.saratov.gov.ru/analytics/> (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>12</sup> См.: Саратовский государственный медицинский университет. Международная деятельность. URL: <http://www.sgmru.ru/info/intl.html> (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>13</sup> См.: Каких вакансий в центрах занятости области больше всего? По состоянию на январь 2016 г. URL: <http://www.mintrud.saratov.gov.ru/Publik> (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>14</sup> См.: Смирнова Е.М. Подходы к изучению международной миграции высококвалифицированных специалистов: механизмы, перспективы, последствия // Социс. 2016. № 3. С. 66–75.

<sup>15</sup> См.: Каких вакансий в центрах занятости области больше всего? По состоянию на январь 2016г. URL: <http://www.mintrud.saratov.gov.ru/Publik> (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>16</sup> См.: О работе Министерства и ГКУ СО ЦЗН в рамках регулирования внешней трудовой миграции. URL: [http://www.mintrud.saratov.gov.ru/analytical/migration\\_other/index.php?SECTION\\_ID=212&ELEMENT\\_ID=12241](http://www.mintrud.saratov.gov.ru/analytical/migration_other/index.php?SECTION_ID=212&ELEMENT_ID=12241) (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>17</sup> См.: В областной базе данных свободных рабочих мест имеется 23 тысячи вакансий. URL: [http://www.mintrud.saratov.gov.ru/press/news.php?SECTION\\_ID=127&ELEMENT\\_ID=13673](http://www.mintrud.saratov.gov.ru/press/news.php?SECTION_ID=127&ELEMENT_ID=13673) (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>18</sup> См.: *Логинова Л.В.* Миграция и рынок труда в Саратовской области // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2014. № 1. С. 110.

<sup>19</sup> Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / отв. ред. В.И. Мукомель. М., 2014. С. 83.

<sup>20</sup> См.: Распоряжение Правительства Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 174-Пр «О концепции развития транспортного комплекса Саратовской области на 2009–2025 годы». URL: <http://docs.cntd.ru/document/933013032> (дата обращения: 07.06.2016).

<sup>21</sup> См.: Демоскоп weekly. № 483–484. 24 октября–6 ноября 2011. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2011/0483/gazeta015.php> (дата обращения: 29.03.2016).

<sup>22</sup> См.: *Иванова Н.А., Кутейников А.Е.* Выездная миграция жителей Магаданской области // Социс. 2015. № 9. С. 85.

<sup>23</sup> См.: *Возьмитель А.А., Яковлева М.Н.* Отношение к эмиграции в современной российской провинции // Социс. 2015. № 12. С. 58–59.

# ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

---

**А.А. Воротников, Ю.В. Сорокина**

## ПРАВОВАЯ ОХРАНА НЕДР И ВОСПРОИЗВОДСТВО МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ В КОНТЕКСТЕ НОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В статье исследуются эколого-правовые проблемы, возникающие в сфере рационального использования и охраны недр и содержащихся в них полезных ископаемых. Рассмотрено соотношение и взаимосвязь таких понятий, как недропользование, геолого-разведочные работы и воспроизводство минерально-сырьевой базы. Особое внимание уделено вопросам реформирования законодательства о недрах и основным направлениям совершенствования экологической политики Российского государства.

**Ключевые слова:** воспроизводство природных ресурсов, геологическая информация о недрах, минерально-сырьевая база, недропользование.

**A.A. Vorotnikov, Yu.V. Sorokina**

## LEGAL PROTECTION SUBSOIL AND RENEWAL OF THE MINERAL RESOURCE BASE IN THE CONTEXT OF THE NEW STATE ENVIRONMENTAL POLICY

The article investigates the environmental and legal problems in the field of rational use and protection of mineral resources and contained in these minerals. Correlation and relationship of concepts such as the use of mineral resources, geological exploration and reproduction of mineral resources base. Particular attention is paid to the reform of legislation on mineral resources and the main directions of improvement of the environmental policy of the Russian state.

**Keywords:** restoration of natural resources, geological information of mineral resources, mineral resources, uses of mineral resources.

Обеспечение благоприятной окружающей среды невозможно без эффективного рационального использования природных ресурсов, которое является одной из ключевых задач общества и государства, и в будущем позволит сформировать основу долгосрочного социально-экономического развития страны, сохранить достойную среду обитания и ресурсную базу для жизни и деятельности следующих поколений. В апреле 2014 г. Правительство РФ утвердило Государственную программу «Воспроизводство и использование природных ресурсов», призван-

© Воротников Андрей Алексеевич, 2016

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Сорокина Юлия Викторовна, 2016

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия)

ную продолжить новую экологическую политику нашего государства, которая реализуется в сферах изучения, подготовки и добычи (использования) минерально-сырьевых, водных и к сфере сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей населения и развития экономики Российской Федерации.

Важным результатом реализации государственной политики в сфере недропользования станет современная геолого-картографическая основа территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, Арктики и Антарктики для обеспечения нужд хозяйственной деятельности, прогноза развития минерально-сырьевой базы; обновленная геологическая информация о недрах, предоставляемая различным потребителям с использованием современных технологий доступа; минерально-сырьевая база, обеспечивающая потребности устойчивого развития добывающих мощностей и базовых отраслей промышленности — топливно-энергетического, агрохимического и строительного комплексов, атомной промышленности, черной и цветной металлургии; научно обоснованная система требований комплексного изучения и рационального использования минерально-сырьевых ресурсов; устойчивый государственный фонд недр, осваиваемый в интересах нынешнего и будущих поколений<sup>1</sup>.

Основными проблемами в области недропользования в настоящее время являются: совершенствование государственной политики в сфере геологии и недропользования; правовое и экономическое обеспечение развития минерально-сырьевой базы страны; повышение роли минерально-сырьевых ресурсов в развитии экономики регионов и страны в целом. В ближайшие 15–20 лет природные ресурсы, скорее всего, будут главным ускорителем роста нашей экономики. Именно этот геополитический и экономический рычаг будет финансировать наукоемкие отрасли хозяйственной деятельности, а также ускорит сокращение импорта высокотехнологичной продукции и товаров широкого потребления. Поэтому Россия сегодня должна быть заинтересована в увеличении стоимости «нефтегазового» капитала, что, в свою очередь, требует наличия долгосрочной стратегии развития национальной минерально-сырьевой базы и программы ее осуществления для максимального удовлетворения интересов всего общества в качестве конечной цели такой стратегии.

В странах, характеризующихся богатым сырьевым потенциалом, воспроизводство минерально-сырьевой базы (МСБ) представляет собой важную часть экономического процесса. Понятие «минерально-сырьевая база» не имеет нормативного определения и трактуется в науке и практике многообразно. Чаще всего под ней понимается часть природного минерально-сырьевого потенциала, которая выявлена, учтена и оценена при проведении геологоразведочных работ. В широком смысле минерально-сырьевая база — это эквивалент совокупности разведанных и предварительно оцененных запасов и прогнозных ресурсов, учтенных на определенную дату. В узком смысле минерально-сырьевая база — это запасы, доступные для добычи на современном этапе технико-экономического развития<sup>2</sup>. Узкое определение МСБ очерчивается разведанными запасами и ресурсами и их восполнением в недрах. Широкое определение МСБ и ее воспроизводство включают также добывающие мощности и горное (промысловое) имущество, используемое в процессе пользования недрами.

Широкое определение воспроизводства МСБ ориентировано на глобальную цель — обеспечение постоянно растущей потребности страны в минерально-

сырьевой продукции. В геолого-экономических исследованиях чаще встречается узкое определение МСБ и ее воспроизводства. Согласно принятым определениям складывается комплекс определяемых проблем недропользования. Процесс воспроизводства МСБ в расширенном толковании осуществляется под воздействием экономических законов, социально-политических и природных ограничений. От других отраслей природопользования (лесопользование, водопользование, землепользование) использование недр отличается отсутствием естественного воспроизводства сырьевых ресурсов. Можно говорить только об экономическом воспроизводстве МСБ, например, нефти, которое не сводится лишь к восполнению использованных запасов. Это представляет собой циклический процесс поисков, разведки, освоения и разработки новых и уже открытых месторождений, в т.ч. их рациональное использование. При перспективных оценках МСБ нефтегазоносных регионов должен более широко применяться воспроизводственный натурально-стоимостной подход, который объединяет социальный и экономический аспекты.

Учитывая природные особенности месторождений, их разведка, освоение и разработка характеризуются различиями в показателях результативности и экономической эффективности. По результатам предварительной разведки и уточнения параметров разрабатываемых месторождений могут увеличиваться изначально установленные разведанные (извлекаемые) запасы. В частности, в общем приросте запасов, отмечающемся в последние годы, основанная доля принадлежит доразведке нефтяными компаниями ранее эксплуатируемых месторождений<sup>3</sup>.

В настоящее время сырьевую базу нефтегазового комплекса России составляют 2734 нефтяных, нефтегазовых, газовых и газоконденсатных месторождений, открытых в недрах, а также на континентальном шельфе Российской Федерации. Разведанные извлекаемые запасы нефти в Российской Федерации оцениваются в 25,2 млрд т. По добыче нефти Россия занимает 2-е место в мире. Ее месторождения находятся в 40 субъектах РФ и на континентальном шельфе. В Западной Сибири сосредоточено 69% месторождений, в Урало-Поволжье — 17%, на Европейском Севере — 7,8% и в Восточной Сибири — 3,6%. Основные разведанные запасы нефти сконцентрированы в Уральском федеральном округе (66,7%), где доминирующее положение занимает Ханты-Мансийский автономный округ, в недрах которого находится более 50% российских нефтяных запасов. На долю России приходится 13–15% мировых текущих запасов нефти и газового конденсата и около 35% запасов газа. На суше находится 87,6% начальных суммарных ресурсов нефти, на шельфе — 12,4%<sup>4</sup>.

Для экономики нашей страны невозможно переоценить значимость углеводородного сырья. Углеводородный экспорт приносит основную часть валютных доходов России, которая по запасам нефти входит в группу лидеров. При этом более четверти разведанных запасов сосредоточено в 11 уникальных месторождениях (с извлекаемыми запасами более 300 млн т.). В то же время необходимо отметить, что воспроизводство минерально-сырьевой базы невозможно без поискового задела, который в связи с высокими инвестиционными рисками создается преимущественно за счет средств федерального бюджета. И именно бюджетное финансирование необходимо для активизации увеличения объемов геолого-разведочных работ.

Геологоразведочные работы представляют собой длительный процесс. Расширенное воспроизводство минерально-сырьевой базы Российской Федерации, достигнутое к 2012 г., — результат инвестиций в геологоразведочные работы в предыдущие годы. И если объемы финансирования геолого-разведочных работ будут в дальнейшем сокращаться, то в стране не будет достигаться не только расширенное, но и простое воспроизводство минерально-сырьевой базы, как это было в 90-е гг. XX в.

Сегодня указанные работы выполняются за счет бюджета только на 5%, остальные — за счет недропользователей. Так, в Саратовской области недра являются перспективными для дальнейшего изучения запасов углеводородов. Прикаспийская впадина, часть которой находится в Саратовской области, включена в число пяти нефтегазоперспективных зон. В 2015 г. в пределах Алтатино-Ершовской зоны проводились полевые сейсморазведочные работы для уточнения точки заложения параметрической (исследовательской) скважины и выявления запасов нефти и газа в подсолевых отложениях (на глубине более 1 км). Завершены региональные геофизические изыскания на Воскресенско-Березовском участке Рязано-Саратовского прогиба (занимает почти все правобережье и юго-западные районы Ближнего Заволжья), уточнена ресурсная база и даны рекомендации по ее лицензированию. К приоритетным направлениям работ на ближайшее время Федеральное агентство по недропользованию относит уточнение геологического строения и оценку нефтегазового потенциала слабоизученных районов старых нефтегазодобывающих провинций европейской части России, в их числе — Волго-Уральская и Прикаспийская, частично расположенные в Саратовской области. В 2015 г. на территории региона геологоразведочные работы проводила 31 компания. По данным регионального министерства промышленности и энергетики, общий объем работ составил 3,1 млрд руб.<sup>5</sup>

В настоящее время добыча ведется преимущественно из высокодебитных залежей, содержащих высококачественную нефть. При этом качество текущих нефтяных запасов постоянно ухудшается, т.к. в них увеличивается доля трудноизвлекаемых (тяжелых и высоковязких) запасов. А ухудшение качества запасов закономерно ведет к уменьшению коэффициента извлечения нефти (КИН), величина которого устанавливается на каждом месторождении. Так, если КИН равен 0,45, то это значит, что 45% нефти из этого месторождения можно забрать, а 55% останется. Чтобы извлечь остальное, нужны новые капиталоемкие технологии. Сегодня в России КИН составляет около 0,37. Повышение указанного коэффициента на 1% на разрабатываемых месторождениях страны равносильно открытию нового нефтяного месторождения с объемом извлекаемых запасов около 100–150 млн т. В то же время вторичная переработка нефти, характеризующаяся параметром «глубина переработки», в России развита слабо, не более 71%, тогда как в Европе она составляет 85–95%. На российских нефтеперерабатывающих заводах из 1 т нефти выходит 470 л светлых нефтепродуктов, в то время как в среднем по миру — около 700 л. Низкая глубина переработки нефти ведет к тому, что в нашей стране выпускаются в основном низкокачественные нефтепродукты, значительная часть которых уходит на экспорт в виде полуфабрикатов. Рост глубины переработки нефти на 10% позволит сэкономить 20 млн т нефти ежегодно.

По имеющимся запасам газа Россия находится на 1-м месте в мире (44,6 трлн м<sup>3</sup>), однако мировая доля постоянно снижается: в 1991 г. она составляла почти 39%,

а в 2012 г. — чуть более 21%. Это связано с тем, что российские запасы уже в течение 20 лет стабильны, а мировые запасы постоянно растут. Почти 60% разведанных запасов российского природного газа — это метан, который используется для получения энергии без предварительной переработки. Остальные запасы представлены газом, содержащим разнообразные примеси (этан, пропан, бутан и другие углеводороды), используемые в качестве нефтехимического сырья.

В 2010 г. в стране было переработано только 61 млрд м<sup>3</sup> свободного и попутного газа, из которого извлечено около 5% добытого из недр этана. Все остальное было или выпущено в атмосферу, или сожжено в факелах. Большая часть этана в составе энергетического газа (и по его цене) идет на экспорт, где он, как и другие примеси, извлекается и перерабатывается, а полученная продукция поставляется в т.ч. в Россию, по более высоким ценам.

В Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии довольно длительное время находится пакет законопроектов, принятие которых будет способствовать формированию новой экологической и экономической политики нашего государства. Эффективная реализация природных ресурсов послужит стимулом для разработки хозяйствующими субъектами технологических решений с более высоким уровнем безопасности и эффективности их использования. Особо стоит отметить два. Первый направлен на совершенствование системы нормирования и построения доступных технологий и внедрение мер экономического стимулирования в области охраны окружающей среды, второй — на вовлечение отходов во вторичный оборот. Понятно, что без построения эффективной системы нормирования невозможно гарантировать экологическую безопасность населения, обеспечивать охрану, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в нашей стране.

Сфера недропользования, как и многие другие, подвергается существенным, во многом позитивным, преобразованиям. Отметим только некоторые из них. Закреплены обязательные нормы проведения дегазации организациями по добыче (переработке) угля с целью предотвращения взрывов и аварий на угольных шахтах, сопровождаемых, как правило, большим числом человеческих жертв; упрощена процедура предоставления права пользования недрами в целях добычи общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод в границах своих лицензионных участков и процедура предоставления земельных участков, принадлежащих государству и муниципалитетам, для нужд недропользования; более полно урегулированы вопросы изменения границ предоставленных в пользование участков недр на глубину и по площади; уточнен порядок расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства о недрах; отменена плата за пользование геологической информацией, полученной в результате государственного геологического изучения недр.

Закон РФ «О недрах»<sup>6</sup> претерпел следующие преобразования. Так, для добычи общераспространенных полезных ископаемых с целью производства строительных материалов недра могут не предоставляться при условии возможности использования отходов добычи полезных ископаемых и отходов иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья (ч. 2 ст. 18); определен статус единого фонда геологической информации о недрах, который является федеральной государственной информационной системой, содержащей реестр первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах, имеющихся в федеральном фонде геологической



информации и его территориальных фондах, фондах геологической информации субъектов РФ, органах государственной власти РФ, органах государственной власти субъектов РФ, организациях, находящихся в ведении указанных органов, иных коммерческих и некоммерческих организациях, а также первичную и интерпретированную геологическую информацию о недрах (ст. 27.1); установлены особенности представления, хранения и использования образцов горных пород, керн, пластовых жидкостей, флюидов и иных материальных носителей первичной геологической информации о недрах (ст. 27.2).

Дополнительно определено, что мероприятия по государственному геологическому изучению недр (включая их региональное геологическое изучение, научно-техническое обеспечение геолого-разведочных работ, тематические и опытно-методические работы, связанные с геологическим изучением недр) осуществляются государственными (бюджетными или автономными) учреждениями, находящимися в ведении федерального органа управления государственным фондом недр (Роснедра) или его территориального органа на основании государственного задания. Работы по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых, осуществляемые за счет государственных средств и средств пользователей недр, проводятся в соответствии с утвержденной проектной документацией, экспертиза которой организуется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами и проводится государственным учреждением, находящимся в ведении федерального органа управления государственным фондом недр (Роснедра) или его территориального органа, за счет средств заявителей (ст. 36.1)<sup>7</sup>.

Кроме того, Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 279-ФЗ в Закон РФ «О недрах» внесены следующие изменения. Во-первых, в течение 90 дней с момента вступления в законную силу указанного нормативного акта подлежат исключению из перечня участков недр федерального значения участки, содержащие россыпные и техногенные месторождения алмазов и металлов платиновой группы, а также проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы по причине того, что они утрачивают статус участков недр федерального значения.

Во-вторых, с 3 октября 2016 г. определенный перечень пользователей недр (юридические лица, созданные в соответствии с федеральным законодательством, в уставном капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъекта РФ в совокупности превышает 50% и (или) в отношении которых Российская Федерация, субъект РФ имеют право распоряжаться в совокупности более чем 50% общего количества голосов, а также дочерние общества таких юридических лиц), которые проводят геологическое изучение и добычу полезных ископаемых по совмещенной лицензии, вправе в границах предоставленных им геологических или горных отводов добывать попутные полезные ископаемые (за исключением попутных вод, углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых), не указанные в лицензиях, при условии получения положительного заключения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и внесения соответствующих изменений в лицензию.

В-третьих, в лицензии на пользование недрами теперь необходимо указывать не только согласованный уровень добычи минерального сырья и определять право собственности на указанное минеральное сырье, как было ранее, но согласованный уровень добычи всех полезных ископаемых, включая попутные, и определять собственника добытого полезного ископаемого, включая попутные полезные ископаемые<sup>8</sup>.

Однако далеко не все существующие проблемы решены и практикой выявляются новые. Поэтому целью Закона должно стать обеспечение экономической безопасности страны, достаточной для устойчивого развития всех сфер общественной жизни и благосостояния всех слоев населения, а не просто определение правовых и экономических основ комплексного рационального использования и охраны недр и защита интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр, как сказано в Преамбуле Закона РФ «О недрах».

В то же время реформирование законодательной базы в сфере недропользования необходимо проводить так, чтобы обновленное законодательство послужило основой создания оптимальных условий сотрудничества государства и недропользователей. Закон должен регламентировать такой комплекс экономических условий, которые обеспечивают заинтересованность организаций всех форм собственности в добыче минерального сырья и воспроизводстве его запасов. Недропользователям следует гарантировать право на разработку месторождений, открытых на условиях риска, ввести конкурсную форму выдачи лицензий на геологическое изучение недр, установить дифференцированную плату за добычу полезных ископаемых в зависимости от горно-геологических условий и др. Необходимо, чтобы пользователь недр, проводивший работы по геологическому изучению участков за счет собственных и привлеченных средств и возместивший государству его расходы на поиск и оценку полезных ископаемых, мог гарантированно получать право на пользование этими участками.

Государственная политика регулирования отношений в сфере недропользования и минерально-сырьевой базы должна основываться на следующих направлениях: укрепление государственной собственности на недра; конкретизация полномочий органов исполнительной власти федерального и регионального уровней по управлению государственным фондом недр и осуществлению государственного надзора за их рациональным использованием и охраной; совершенствование управленческого механизма в этой сфере.

Для учета особенностей недропользования целесообразно установить претензионный порядок разрешения возникающих споров, возложив его на орган управления государственным фондом недр (Роснедра). Это позволит более точно определять размер ущерба в случае нарушения условий недропользования и оперативно определять мероприятия, необходимые для предотвращения экологических катастроф, а также минимизации социально неблагоприятных последствий.

Одним из важных факторов государственного влияния на условия недропользования должно стать совершенствование государственной системы информации о недрах, которая независимо от уровня средств, затраченных на ее получение, не может быть частной собственностью со всеми вытекающими правовыми последствиями. Правовые нормы должны обеспечивать государственное регулирование сбора, хранения и использования соответствующих геологических

материалов. Они нуждаются в серьезном дополнении в части правового обеспечения информации о недрах.

К геологической информации относятся геологические отчеты, карты, разрезы, подсчетные планы, изобретения, оценки минерально-сырьевых ресурсов, балансы, технико-экономические обоснования и многое другое, являющееся результатом интеллектуальной деятельности специалистов, занятых геологическим изучением и использованием недр. На эти результаты интеллектуальной деятельности распространяется действие гражданского законодательства. Керны, образцы пород и руд, пробы воды, нефти и газов, образцы пород с историческими остатками флоры и фауны и т.п. природные носители геологической информации имеют не меньшее значение, чем документированная геологическая информация, представленная на бумажных, электронных и других вещественных носителях, т.к. они имеют большой потенциальный запас данных о недрах, которые еще не извлечены и не использованы из-за ограниченных возможностей технических средств или несовершенства соответствующих методик анализа.

Важное значение имеет учет стоимости объектов геологической информации о недрах, находящихся до настоящего времени на статистическом учете в информационных системах. Эти данные дают возможность оперировать не рыночной стоимостью информационных геологических ресурсов как имущества, а его нематериальными активами, что гарантирует его сохранность в государственной собственности за счет предоставления права платного пользования государственными геологическими информационными ресурсами. В связи с этим крайне важно провести инвентаризацию и определить стоимость прав на результаты научно-технической деятельности, хранящиеся в федеральном и территориальных фондах геологической информации. Пока этого не сделано.

Существенная роль отводится и законодательному регламентированию горного аудита. Его процедура должна включать сбор и анализ информации о соблюдении условий пользования недрами, а также предоставление соответствующих рекомендаций и консалтинговых услуг<sup>9</sup>.

Постоянное совершенствование правового механизма использования и охраны природных ресурсов недр, использование которых влияет на состояние окружающей среды (а от нее в свою очередь зависит их сохранение и восстановление), необходимо для повышения эффективности экологического законодательства и экологической политики нашего государства. Высокая результативность такой политики будет достигнута далеко не сразу, однако позволит обеспечить достаточно комфортное существование граждан нашей страны, в т.ч. удовлетворение их экономических и социальных потребностей, и заложит основание для функционирования экологически и экономически развитого государства.

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 3, ст. 2168.

<sup>2</sup> См.: *Кривцов А.И., Беневольский Б.И., Минаков В.М., Морозов И.И.* Термины и понятия отечественного недропользования: словарь-справочник. М., 2000. С. 214–215.

<sup>3</sup> См.: *Макаркин Ю.Н.* Особенности воспроизводства минерально-сырьевой базы нефти, закономерности и тенденции ее развития // *Бурение и нефть*. 2010. № 1 (январь).

<sup>4</sup> Материалы представлены Информационно-аналитическим центром «МИНЕРАЛ». URL: [www.mineral.ru](http://www.mineral.ru) (дата обращения: 08.08.2016).

<sup>5</sup> URL: <http://news.sarbc.ru/main/2016/04/05/181768.html> (дата обращения: 08.08.2016).

<sup>6</sup> См.: Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10, ст. 823; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4212.

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О недрах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3996.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О недрах”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4212.

<sup>9</sup> 2013 год — Год охраны окружающей среды: состояние, проблемы, решения / сост. И.И. Никитчук; под общ. ред. В.И. Кашина. М., 2014. С. 270–272.

**М.Ю. Федорова**

## СИТУАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО РИСКА И ОСНОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ

В статье анализируется соотношение категорий «ситуация социального риска» и «основание социального обеспечения», а также обозначаемых ими правовых явлений. На основе концепции управления социальными рисками формулируется вывод о том, что ситуация социального риска может содержательно либо хронологически не совпадать с законодательно установленным основанием социального обеспечения.

**Ключевые слова:** социальный риск, ситуация социального риска, основание социального обеспечения, правоотношения по социальному обеспечению, оценка социального риска.

**M. Yu. Fyodorova**

## SOCIAL RISK SITUATION AND A REASON FOR SOCIAL SECURITY: CORRELATION ASPECTS

The correlation of the terms “social security situation” and “reason for social security” as well as its’ designated legal phenomenons is analyzed in the article. On the basis of social risks management concept the conclusion of meaningful or chronological incongruity of a social risk situation and statutorily prescribed reason for social security is drawn.

**Keywords:** social risk, social risk situation, reason for social security, social security legal relation, social risk summation.

Для современной российской науки права социального обеспечения продолжает оставаться актуальной задача формирования категориального аппарата отрасли, который позволил бы в полной мере отразить специфику социально-обеспечительных правоотношений, их субъектов, объектов и содержания. Одним из отраслевых понятий, наиболее значимых, с теоретической и практической точек зрения, является основание социального обеспечения. Прежде всего, с учетом особенностей субъектного состава отношений, составляющих предмет права социального обеспечения, названным понятием обозначается наличие обстоятельств, дающих гражданину право на те или иные социальные предоставления. Перечень таких оснований по существу отражает спектр социальных обязательств государства перед гражданами. В связи с этим основания социального обеспечения должны быть четко сформулированы и нормативно зафиксированы.

© Федорова Марина Юрьевна, 2016

Советник Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор (Конституционный Суд Российской Федерации); e-mail: fmulawkc@mail.ru

Однако российское право социального обеспечения не имеет кодифицированного источника, в котором были бы закреплены базовые отраслевые категории с соответствующими дефинициями, а в отдельных федеральных законах понятие «основание социального обеспечения» (и аналогичные ему) используются применительно к определенным видам социального обеспечения либо его организационно-правовым формам. В качестве примеров можно привести положения пенсионного законодательства, в которых упоминаются основания возникновения права граждан Российской Федерации на страховые пенсии, но не раскрывается их понятие (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»<sup>1</sup>), а также пенсионные основания, определяемые как основания приобретения участником права на получение негосударственной пенсии или основания приобретения застрахованным лицом права на получение накопительной пенсии (абз. 15 ст. 3 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»<sup>2</sup>).

В обязательном социальном страховании основанием предоставления социально-страхового обеспечения выступает страховой случай — свершившееся событие, с наступлением которого возникает обязанность страховщика, а в отдельных случаях, установленных федеральными законами, — также и страхователей осуществлять обеспечение по обязательному социальному страхованию; страховыми случаями признаются, в частности, достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, потеря кормильца, заболевание, травма, несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание, беременность и роды, рождение ребенка (детей), уход за ребенком в возрасте до полутора лет (абз. 5 ст. 3, п. 1.1 ст. 7 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»<sup>3</sup>).

В отличие от обязательного социального страхования в других организационно-правовых формах социального обеспечения отсутствуют легальные термины, обозначающие основания для предоставления соответствующих выплат, благ и услуг. Для восполнения данного пробела было предложено по аналогии со страховыми случаями именовать события, дающие право на социальное обеспечение за счет средств федерального, регионального или местного бюджетов, нестраховыми случаями<sup>4</sup>. Однако, на наш взгляд, более перспективным направлением научного поиска в этой части является разработка категории социального риска как базовой для отрасли в целом.

Несмотря на то, что до настоящего времени названная категория не стала предметом монографического исследования, она признана большинством специалистов в качестве одной из основных для права социального обеспечения. При этом согласно устоявшемуся подходу социальные риски представляют собой возможность возникновения социально неблагоприятных ситуаций, которые обуславливают необходимость оказания гражданину поддержки со стороны государства и общества посредством предоставления пенсий, пособий, компенсационных выплат или социально значимых благ и услуг. Иными словами, для целей правового регулирования социального обеспечения социальный риск в случае его реализации выступает как юридический факт или совокупность юридических фактов, порождающих правоотношения по социальному обеспечению<sup>5</sup>.

Концепция управления социальными рисками, по нашему мнению, применима для более глубокого осмысления феномена социального риска и совершенствования правового регулирования социального обеспечения. Максимально

общо обозначая сущность данной концепции, можно указать, что управление социальными рисками охватывает систему мер по установлению перечня социальных рисков, осуществлению их учета, оценки, профилактики, распределения, а также компенсации (минимизации) последствий их реализации. Формой организации и осуществления такого управления выступает правовое регулирование социального обеспечения, как нормативное, так и индивидуальное<sup>6</sup>.

Для обеих указанных стадий правового регулирования социального обеспечения важен учет структуры социального риска. На этапе нормативного правового регулирования происходит формализация социального риска, законодательно устанавливается его модель, на случай реализации которой предусматриваются меры по компенсации наступивших последствий. В рамках индивидуального правового регулирования осуществляется персонифицированная оценка социального риска на предмет ее соответствия нормативно закрепленной модели, после чего в системе социального обеспечения гражданину предоставляются те или иные выплаты, блага или услуги.

С точки зрения внутренней структуры, социальный риск включает в себя, во-первых, обстоятельства экономического, физиологического и демографического характера, могущие привести к социально неблагоприятным последствиям; во-вторых, собственно такие последствия, выражающиеся в отсутствии или снижении дохода, потребности в медицинской помощи или иных видах социального обеспечения.

Первый из вышеназванных элементов структуры социального риска предлагается именовать рисковыми событиями, чтобы подчеркнуть тем самым их объективный характер. Согласно ч. 1 ст. 39 Конституции РФ перечень событий, при наступлении которых гражданам гарантируется социальное обеспечение, должен быть определен законом. При этом данная норма содержит упоминание о нескольких видах подобных событий, включая достижение определенного возраста, болезнь, инвалидность, потерю кормильца, воспитание детей, которые в основных международно-правовых актах признаются сопряженными с утратой средств к существованию по не зависящим от человека обстоятельствам и, будучи закреплены в этом качестве в законе, выступают основаниями социального обеспечения.

Что касается последствий перечисленных и прочих рискованных событий, то их наступление может требовать формального подтверждения (например, в случае признания лица инвалидом по результатам медико-социальной экспертизы с учетом обстоятельств наступления инвалидности, характера заболевания или состояния и обусловленных ими ограничений жизнедеятельности разрабатывается индивидуальная программа реабилитации, т.е. абилитации) либо презюмироваться (допустим, не предполагается доказывание фактической утраты трудоспособности и дохода от трудовой деятельности при назначении страховой пенсии по старости).

Следовательно, в большинстве случаев рискованные события важны не сами по себе, а лишь во взаимосвязи с обусловленными ими последствиями, такими как утрата дохода, малообеспеченность, потребность в медицинской помощи или психологической реабилитации, необходимость проведения тех или иных организационных мероприятий и т.п. По общему правилу именно эта взаимосвязь означает реализацию социального риска и обуславливает предоставление социального обеспечения.

Взяты в единстве и взаимообусловленности рисковые события и их последствия образуют комплекс фактических обстоятельств, которые предлагается именовать ситуацией социального риска (социально-рисковой ситуацией). Для нее, соответственно, характерны реализация социального риска и возникновение необходимости в его компенсации или минимизации.

Однако не все социальные риски гражданин может, условно говоря, передать государству. Система социального обеспечения функционирует в условиях дефицита ресурсов и объективно не в состоянии покрывать все риски, имеющие социальный характер. Поэтому государство при ее установлении должно руководствоваться принципом исполнимости социальных обязательств, а все социальные риски, которые оно готово принять на себя путем компенсации их последствий в форме выплаты пенсий, пособий или предоставления социальных услуг, должны быть формализованы в законе. Тем самым фиксируются основания социального обеспечения, выступающие как нормативная модель социально-рисковой ситуации.

Исходя из необходимости поддержания баланса публичных и частных интересов в этой сфере, государство предусматривает не только основания социального обеспечения как главные юридические факты в составе, порождающем социально-обеспечительные правоотношения, но и дополняющие их условия, которые могут выполнять функцию предупреждения злоупотреблений правом со стороны гражданина. Одним из типичных условий подобного рода, установление которых допускает, в частности, применительно к пособию по безработице ст. 23 Конвенция Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», является наличие определенной продолжительности стажа работы<sup>7</sup>. Стажевые требования предусмотрены, например, в отношении большинства видов пенсий. Так, согласно ст. 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»<sup>8</sup> страховая пенсия по старости назначается мужчинам по достижении 60 лет, женщинам — 55 лет при наличии страхового стажа не менее 15 лет и величины индивидуального пенсионного коэффициента в размере не менее 30.

Таким образом, основание социального обеспечения всегда предполагает наличие ситуации социального риска, которая характеризуется также соблюдением предусмотренных законом условий предоставления социальных выплат или услуг. В отсутствие таких условий наличие социально-рисковой ситуации не сопряжено с возникновением основания социального обеспечения. Например, гражданин, достигший пенсионного возраста и формально являющийся нетрудоспособным, но не имеющий необходимой продолжительности страхового стажа и величины индивидуального пенсионного коэффициента, даже при отсутствии источника дохода не может претендовать на страховую пенсию по старости. Следует также подчеркнуть, что условия предоставления социального обеспечения установлены отдельно для каждого его вида и применительно к различным таким видам могут различаться. Поэтому в приведенном примере для получения, допустим, социальной пенсии по старости, назначаемой независимо от наличия стажа, гражданину необходимо достичь возраста, на 5 лет превышающего общеустановленный пенсионный (подп. 5 п. 1 ст. 11 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»<sup>9</sup>), а при обращении за государственной социальной по-

мощью потребуются подтвердить факт малообеспеченности (ст. 7 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»)<sup>10</sup>.

Кроме того, ситуация социального риска может не совпадать с основанием социального обеспечения и в силу хронологического критерия. Это связано с тем, что предоставление некоторых видов социального обеспечения может быть ограничено определенным сроком, а социально-рисковая ситуация может сохраняться и после реализации правопрекращающего юридического факта, допустим, по истечении срока обеспечения пособием по безработице граждан может оставаться безработным и не иметь дохода.

При этом социально-рисковая ситуация, как правило, возникает раньше правоотношения по социальному обеспечению, поскольку реализация права на социальные выплаты и услуги осуществляется в ходе правоприменительной процедуры, опосредуемой процедурными правовыми связями. По результатам такой процедуры выносится правоприменительное решение (например, о назначении пенсии или пособия), выступающее элементом фактического состава, порождающего возникновение материально-правовых отношений по социальному обеспечению. Для того чтобы хронологически «совместить» моменты возникновения социально-рисковой ситуации и социально-обеспечительного правоотношения, законодательством может предусматриваться назначение соответствующих выплат ранее чем со дня обращения за ними, но не ранее чем со дня реализации определенного социального риска. Так, страховая пенсия по общему правилу назначается со дня обращения за ней, но страховая пенсия по старости может быть назначена со дня, следующего за днем увольнения с работы, если обращение за ней последовало не позднее чем через 30 дней со дня увольнения с работы, а страховая пенсия по инвалидности — со дня признания лица инвалидом, если обращение за указанной пенсией последовало не позднее чем через 12 мес. с этого дня (ч. 1, пп. 1 и 2 ч. 5 ст. 22 Федерального закона «О страховых пенсиях»). Аналогичные правила установлены Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»<sup>11</sup> применительно к ежемесячным страховым выплатам, которые назначаются со дня установления степени утраты профессиональной трудоспособности, исключая период выплаты пособия по временной нетрудоспособности (п. 3 ст. 15).

Ситуация социального риска, следовательно, может не совпадать с основанием социального обеспечения содержательно либо хронологически. В обоих подобных случаях она может охватывать обстоятельства, не признаваемые юридическими фактами и (или) не дающие право на социальное обеспечение в рамках основных его организационно-правовых форм, но при этом могущие служить основанием для предоставления поддержки в порядке дополнительного социального обеспечения (например, от работодателей в рамках корпоративных моделей социальной защиты или от благотворительных организаций).

Соотнесение социально-рисковой ситуации с основанием социального обеспечения с точки зрения концепции управления социальными рисками осуществляется на этапе индивидуального правового регулирования, когда констатируется реализация социального риска у конкретного субъекта, претендующего в связи с этим на социальное обеспечение. На данном этапе ситуация социального риска, объединяющая в своем составе рисковые события и их последствия, для целей социального обеспечения всегда персонифицирована, т.к. субъектом, претерпе-



вающим социальный риск и имеющим право на социальные предоставления, является конкретное физическое лицо. Однако социальный риск носит массовый, общественный характер, поэтому социально-рисковая ситуация является типичной, одинаковой для многих людей как по причинам возникновения, так и по характеру последствий и способам их преодоления.

Поэтому важное значение имеет оценка социального риска с точки зрения соотношения персонифицированной социально-рисковой ситуации с нормативной моделью ситуации социального риска — основанием социального обеспечения. Если правоприменительными органами при этом допускается ошибка, то социальное обеспечение может быть предоставлено гражданину, формально не имеющему оснований для реализации данного права. Исправление данной ошибки возможно посредством отмены соответствующего правоприменительного решения и прекращения предоставления тех или иных выплат и услуг. Между тем в ряде случаев, несмотря на отсутствие основания для предоставления конкретного вида социального обеспечения, право на который было реализовано по причине такой ошибки, ситуация социального риска сохраняется и не может быть адекватно компенсирована другими видами социального обеспечения.

Примеры такого рода встречаются в практике Конституционного Суда РФ. Одним из наиболее ярких является дело С.В. Иванова<sup>12</sup>, которому вследствие ошибочного подсчета выслуги лет на службе в органах внутренних дел была назначена и в течение длительного периода выплачивалась пенсия за выслугу лет, а после обнаружения ошибки и прекращения выплаты данной пенсии была назначена страховая пенсия по инвалидности в значительно меньшем размере. Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что в подобных случаях необходимо учитывать срок, прошедший с момента назначения гражданину пенсии за выслугу лет, разницу между действительным (подтвержденным) и требуемым для ее назначения стажем службы (выслуги лет), значимость данной пенсии как источника дохода, позволяющего поддерживать сложившийся уровень жизни, возможность возвращения гражданина на службу в органы внутренних дел для приобретения права на пенсию за выслугу лет в соответствии с законом и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Такого рода обстоятельства, по нашему мнению, характеризуют именно персонифицированную ситуацию социального риска, требующую всесторонней оценки не только с точки зрения ее соотношения с основанием социального обеспечения, но и с позиций возможности компенсации ее последствий, а также с учетом специфики социального риска, которому подвергаются сотрудники органов внутренних дел как лица, осуществляющие публично значимые функции.

В связи с этим разработка категории ситуации социального риска и надлежащее законодательное закрепление основания социального обеспечения в качестве нормативной модели указанной ситуации необходимы для повышения эффективности правового регулирования в данной сфере, а также для усиления гарантий реализации и защиты социальных прав граждан.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. I, ст. 6965.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 19, ст. 2071.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29, ст. 3686.

<sup>4</sup> См.: *Силкина Е.А.* Вопросы терминологии в праве социального обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 17.

<sup>5</sup> См., например: *Благодир А.Л.* Социальные риски как обстоятельства, влекущие возникновение социально-обеспечительных отношений // Социальное и пенсионное право. 2011. № 1. С. 5.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: *Истомина Е.А., Федорова М.Ю.* Управление социальными рисками: правовой анализ // *Вопросы управления.* 2014. № 5. С. 206–214.

<sup>7</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. I, ст. 6965.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4831.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29, ст. 3699.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3803.

<sup>12</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2016 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 13 Закона Российской Федерации „О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей” в связи с жалобой гражданина С.В. Иванова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 4, ст. 551.

**Е.В. Менис**

## ПРАВОВЫЕ НАЧАЛА РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДОГОВОРА АРЕНДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В статье обосновывается авторская позиция, согласно которой для правильного понимания вопроса о сущности договора аренды земельных участков необходимо выявление исходных предпосылок и принципов гражданского законодательства, которые являются определяющими при регулировании отношений, возникающих в ходе заключения, исполнения и прекращения договора аренды земельного участка.

**Ключевые слова:** договор аренды; право собственности; земельный участок; недвижимость; объект гражданских прав; окружающая среда.

**E. V. Menis**

## LEGAL BEGINNINGS OF A REGULATION OF THE LEASE CONTRACT OF LAND SITES IN THE MODERN LEGISLATION

In article it is proved that the correct understanding of a question of essence of the lease contract of the land plots requires identification of initial prerequisites and the principles of the civil legislation which are defining at regulation of the relations arising during the conclusion, execution and termination of the contract of rent of the land plot.

**Keywords:** Lease contract; ownership right; land plot; real estate; object of the civil rights; environment.

Для правильного понимания вопроса о сущности договора аренды земельных участков необходимо разобраться в том, каковы исходные предпосылки и какие правовые принципы гражданского законодательства являются определяющими при регулировании отношений, возникающих в ходе заключения, исполнения и прекращения договора аренды в земельной сфере.

Принципы российского права как базовая для теории права категория рассматриваются с различных позиций. Например, сторонники идеально-ценностного подхода понимания принципов права полагают, что принципы права есть «сквозные и генеральные идеи», которые определяют общий «дух» и направленность правового регулирования, и «если основным содержанием норм права

© Менис Елена Владимировна, 2016

Преподаватель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ya.menis@yandex.ru

выступают формализованные правила поведения сторон в виде двухсторонних требований, то принцип чаще всего формулирует идеал, то есть идеальный ценностно-нормативный образ правовой действительности»<sup>1</sup>.

В отличие от норм права принципы права могут носить доктринальный характер и в гражданско-правовой сфере такие доктринальные принципы могут впоследствии законодателем претворяться в жизнь в виде обычая, а затем и в законе в виде нормы-принципа. Е.В. Вавилин особо обращает внимание на принципы такого рода, не отраженные в ГК РФ: диспозитивность, защита слабой стороны в правоотношениях и т.д.<sup>2</sup> Сторонники идеально-ценностного подхода к пониманию принципов права не исключают возможности первоначального «рождения» принципа вне границ законотворческого процесса, путем создания его в теории исходя из сложившихся экономических реалий и потребностей общества. Сторонники нормативного подхода рассматривают принцип права как «универсальное, истинное и фундаментальное нормативно-правовое предписание (начало, требование, императив), определяющее общую направленность правового регулирования, высокое качество и эффективность юридической практики (правотворческой, правоприменительной и т.д.)»<sup>3</sup>.

Учитывая разноплановое смысловое наполнение категории «принцип права», в гражданском законодательстве употребляется другой термин — «основные начала», который, по мнению Е.Г. Комиссаровой, соответствует второму пониманию принципа, представляя собой нормативные обобщения, прямо проявившиеся в объективном праве<sup>4</sup>. Аналогичную позицию высказала М.Л. Давыдова, вкладывающая в понятие «основные начала гражданского права» смысл об особом нормативном предписании как исходном руководящем положении, выражающем основной смысл права в целом или его отрасли<sup>5</sup>.

А.Я. Рыженков отмечает, что основные начала — это исходные обобщающие представления по центральным вопросам правового регулирования той или иной сферы общественной жизни, которые не имеют в отличие от доктринальных принципов персонального авторства и складываются объективно в ходе развития доктрины и практики. Автор справедливо указывает на то, что основные начала гражданского законодательства, сформулированные в ст. 1 ГК РФ, имеют большое праворегулирующее воздействие и их содержание проявляется в более специальных базовых положениях, отраженных в нормах гражданского законодательства<sup>6</sup>. Однако эти положения нередко дополняются нормами другой отраслевой принадлежности в конкретных правоотношениях. Это связано с особенностями предмета отношений, по поводу которых они складываются. В связи с этим возникает необходимость выявления и систематизации нормативных положений, выступающих ориентирами в правовом регулировании гражданско-правовых отношений в сфере аренды земельных участков.

Ряд авторов, анализируя конституционное законодательство России и зарубежных стран, приходят к выводу о том, что «в отличие от Конституции России, в большинстве конституций зарубежных стран закрепляется социальная функция собственности (включая земельную), позволяющая установить баланс между частными интересами граждан и их объединений по извлечению прибыли от использования земельных участков как объектов недвижимости и публичным интересом, обусловленным, в первую очередь, необходимостью охраны земли как составной части окружающей среды»<sup>7</sup>.

В качестве объекта права собственности в ст. 36 Конституции РФ названа «земля», что представляется не совсем корректным с позиций гражданского права, упоминающего в качестве объекта «земельный участок» как недвижимое имущество. Тем самым ввиду специфического объекта права — земельного участка, по поводу которого заключается договор аренды стороны вступают в юридические отношения. В связи с этим необходимо упомянуть о конституционных, межотраслевых и отраслевых началах правового регулирования договора аренды земельных участков. С конституционных позиций право аренды является следствием утверждения института частной собственности в нашем государстве, и возможности использовать земельный участок как свое имущество собственником и для возмездной передачи другим лицам.

Конституционные начала устанавливают приоритет охраны земель перед ее использованием, но какое значение это положение имеет для арендных отношений? Представляется, что это положение имеет доминирующее значение при определении объекта аренды и вовлечении земельных участков в гражданский оборот в качестве объекта гражданских прав, поскольку сама возможность использования, или, точнее, эксплуатации земельного участка как средства производства, как территориальной базы для строительства любой недвижимости, ставится в зависимость от экологической ценности земель. Правовым критерием обеспечения сохранности особо ценных земель является выделение специальной разновидности земельных участков — участков, изъятых из оборота, которые указаны в закрытом перечне ст. 27 ЗК РФ. Реализация конституционных начал об охране земель служит и в арендных отношениях важной гарантией сохранения особо ценных сельскохозяйственных угодий и уникальных территорий с особым эколого-правовым статусом<sup>8</sup>. Публично-правовые начала регулирования аренды земельных участков не ограничиваются конституционными положениями, ведь договорные отношения базируются на принципах гражданского законодательства, которые применимы к сфере оборота недвижимости. Поэтому в данной сфере применимы общие нормы гражданского законодательства об обязательствах, о договоре и специальные нормы об обороте земельных участках, изложенные в гл. 17 ГК РФ.

На отношения, связанные с заключением, исполнением и прекращением договора аренды земельного участка, распространяются общие нормы, регулирующие гражданский оборот недвижимых объектов. Общегражданские принципы оборота недвижимости не лишены публичного характера, поскольку необходимы для установления открытых, публичных процедур приобретения и отчуждения особо ценных, с экономической точки зрения, объектов гражданского оборота, названных в ст. 130 ГК РФ. К таковым относятся правила о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и обременений, внедрение единого кадастра объектов недвижимости. В арендных отношениях данное правило проявляется при регистрации права аренды как обременения.

По смыслу закона следует различать государственную регистрацию договора аренды, которая становится основанием для обременения права собственности, и права аренды недвижимого имущества. О.М. Козырь, давая характеристику арендного законодательства зарубежных стран, отмечала, что «при дифференциации законодательных актов об аренде по видам имущества в них, тем не менее, прослеживаются основные принципы публично-правового регулирования арендных отношений. Это связано не столько с его целями, сколько с общностью

средств их достижения, выработкой направлений, по которым государство может более или менее эффективно воздействовать на субъектов права»<sup>9</sup>. Данное замечание в полной мере относится и к российскому законодательству, регламентирующему аренду объектов недвижимости. Тем самым наряду с гражданско-правовыми принципами применяются и публично-правовые, что обусловлено особой экономической ценностью объекта аренды — недвижимостью. Это тем более важно применительно к предмету нашего исследования, поскольку правовой режим земельных участков прямо обусловлен его экологическими и территориальными характеристиками.

Поскольку объект договора аренды — земельный участок — зачастую осложнен наличием на нем водных объектов или лесов, следует отметить, что отношения, связанные с арендой, регулируются не только нормами гражданского и земельного законодательства, но и при различных обстоятельствах заключение, исполнение или прекращение договора аренды может быть связано с действием норм других отраслей права: экологического, водного, лесного, градостроительного и др. В связи с этим можно утверждать о наличии особых принципов правового регулирования, выступающих правовой основой в комплексном правоотношении, урегулированном нормами различной отраслевой принадлежности. Нормы земельного законодательства нередко применяются по аналогии в отношениях, связанных с арендой земельных участков из состава земель лесного фонда. Так, на практике возникают случаи, когда здание на земельном участке приобретено лицом в собственность, и оно обращается к собственнику за оформлением земельного участка в аренду, однако оформить договор аренды по Лесному кодексу РФ (далее — ЛК РФ) можно исключительно по результатам аукциона, а в соответствии с земельным законодательством у лиц-собственников зданий есть преимущественное право на приобретение права аренды в упрощенном порядке без проведения аукциона. В данном случае арендное правоотношение еще не возникло и применяются общие нормы гражданского права о правилах заключения договора аренды, однако возникает вопрос: какие специальные нормы необходимо применять в таких случаях — земельного или лесного законодательства? Разъяснения даны судом в следующем судебном деле. Суды первой и кассационной инстанций, отказывая в удовлетворении заявленных истцом требований, исходили из того, что спорный земельный участок, на котором находятся объекты недвижимости, принадлежащие охотохозяйству, входит в состав лесного фонда, поэтому предоставление такого участка должно регламентироваться нормами ЛК РФ, а не нормами земельного законодательства. Установив, что аукцион по продаже права на заключение договора аренды участка лесного фонда не проводился, суды признали, что охотохозяйство неправомерно настаивает на заключении с ним договора аренды указанного участка. Выводы судов были признаны не соответствующими правовой позиции, изложенной в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 декабря 2009 г. № 10520/09<sup>10</sup>, в соответствии с которой необходимо учитывать следующие обстоятельства: заявитель обратился за оформлением права землепользования на основании действовавшей в тот момент ст. 36 ЗК РФ, ссылаясь на то, что он является собственником объектов недвижимости, расположенных на спорном земельном участке.

Указанный участок сформирован, поставлен на кадастровый учет и находится в собственности Российской Федерации. Согласно ст. 3 ЛК РФ имущественные

отношения, связанные с оборотом лесных участков, регулируются гражданским и земельным законодательством, если иное не предусмотрено ЛК РФ и другими федеральными законами. Поскольку нормами ЛК РФ не урегулированы вопросы предоставления земельных участков собственникам расположенных на этих участках объектов недвижимости, подлежат применению нормы ст. 36 ЗК РФ. Доказательств оспаривания права собственности заявителя на объекты недвижимости, находящиеся на данном участке, суду не представлено. При таких обстоятельствах суды первой и кассационной инстанций неправомерно отказали в удовлетворении заявленных требований по мотиву несоответствия их нормам лесного законодательства<sup>11</sup>.

Этот пример применения норм земельного права по аналогии в отношениях, связанных с арендой лесного участка, наиболее ярко иллюстрирует комплексный правовой характер отношений, связанных с заключением договора аренды. Учитывая сложность таких правоотношений, законодатель установил принцип, согласно которому имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

При регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель. В юридической литературе этот принцип получил распространение как «принцип субсидиарного применения норм гражданского законодательства»<sup>12</sup>. Это означает, что гражданское законодательство устанавливает общие нормы регулирования имущественных отношений, в т.ч. и земельных, а земельное законодательство — специальные нормы регулирования земельных отношений. Поэтому если есть специальная норма, содержащаяся в ЗК РФ или ином нормативном правовом акте, решающая какой-то вопрос земельного права, то общая норма гражданского законодательства не может применяться. В отношениях, связанных с заключением, исполнением и прекращением договора аренды, нормы гражданского и земельного законодательства применяются согласно этому принципу. Так, общие нормы гражданского законодательства (из гл. 34 ГК РФ) применяются для правовой характеристики сторон договора, объекта аренды, определения объема ответственности сторон за ненадлежащее исполнение договора. В актах же земельного законодательства определены специальные правила об аренде земельных участков различного целевого назначения, особые правила о порядке заключения договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и т.д.

Таким образом, существование современного общества немыслимо без гражданско-правового договора, который служит важнейшим инструментом согласования волеизъявлений сторон. При помощи договора аренды субъекты гражданских правоотношений устанавливают для себя права и обязанности, конкретизируют и детализируют правовые нормы, восполняют пробелы законодательства и устанавливают юридическую связь между собой в целях передачи имущества для его временного использования.

Данная связь становится юридически значимой ввиду того, что государство санкционирует ее посредством различных мер государственного воздействия,

включая меры государственного принуждения. Договор аренды играет важную роль в развитии земельно-имущественных отношений и не только способствует возникновению правовых связей между участниками оборота и его объектами, выступая правовым основанием возникновения права аренды, но и является правовым средством для создания условий решения важных публичных задач, связанных с обеспечением рационального использования и охраны земельных участков как объектов природы и недвижимости.

<sup>1</sup> См.: *Вопленко Н.Н., Рудковский В.А.* Основные принципы права: понятие и классификация // *Вестник Волгоградского государственного ун-та. Сер. 5 «Юриспруденция»*. 2013. № 1. С. 6.

<sup>2</sup> См.: *Вавилин Е.В.* Принципы гражданского права // *Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 543.

<sup>3</sup> См.: *Фролов С.Е.* Принципы права (вопросы теории и методологии): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 6.

<sup>4</sup> См.: *Комиссарова Е.Г.* Об основных началах гражданского законодательства // *Журнал российского права*. 2001. № 5. С. 13–20.

<sup>5</sup> См.: *Давыдова М.Л.* Нормативно-правовые предписания в российском законодательстве. Волгоград, 2001. С. 24.

<sup>6</sup> См.: *Рыженков А.Я.* Основные начала (принципы) российского гражданского законодательства и смежных отраслей права. М., 2015. С. 11–12.

<sup>7</sup> *Анисимов А.П., Мелихов А.И.* Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки. Волгоград, 2009. С. 203.

<sup>8</sup> См.: *Анисимов А.П., Чаркин С.А.* Правовой режим территорий с особым эколого-правовым статусом и проблемы его совершенствования // *Аграрное и земельное право*. 2013. № 3. С. 4–9.

<sup>9</sup> *Козырь О.М.* Правовое регулирование отношений аренды недвижимости в Великобритании // *Правоведение*. 1989. № 2. С. 77.

<sup>10</sup> См.: *Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ*. 2010. № 4.

<sup>11</sup> См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 апреля 2010 г. № ВАС-5278/09 по делу № А55-10909/2008. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> *Козлова Е.Б.* Система договоров, направленных на создание объектов недвижимости. М., 2013. С. 245.

## РЕЦЕНЗИИ

---

**С.Б. Аникин**

### РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:

Косенко Е.В. Субъекты семейного права. – Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2016. – 134 с.

**S.B. Anikin**

### BOOK REVIEW:

Kosenko E.V. The subjects of family law. - Moscow; Berlin: Direct Media, 2016. – 134 p.

В современной России радикальные преобразования общества и правовой жизни актуализировали целый ряд проблем, среди которых выделяется проблема субъектности семейного права. Специфика ее состоит в том, что она в отраслевом плане недостаточно изучена, а динамично развивающаяся практика новых гражданских отношений требует выработки соответствующих норм правового регулирования. В этой связи своевременно обращение автора к теоретическому обоснованию понятий «правосубъектность», «правоспособность», «дееспособность» с точки зрения специфики семейного права. Автор приходит к выводу о том, что общеправовое понятие правосубъектности, разработанное теоретиками права, является базовым в понимании семейных правоотношений, однако отраслевая правосубъектность уточняет и конкретизирует правоспособность и дееспособность субъектов, т.е. лиц, способных быть носителями прав и юридических обязанностей.

Рецензируемая книга состоит из введения, заключения и четырех глав.

В гл. 1 «Отраслевая правоспособность в семейном праве» автор задается вопросами: 1) всегда ли лица, участвующие в правоотношении, являются его субъектами; 2) каковы особенности состава правосубъектности в семейном праве; 3) наблюдаются ли трансформации этого статуса в случае, если субъект вступает в правоотношения. Отвечая на данные вопросы, он опирается на широкую методологическую и источниковую базы. Это позволило сформулировать ряд значимых выводов, среди которых, на наш взгляд, особого внимания заслуживают следующие: 1) статус субъекта семейного права является постоянной величиной каждого физического лица; 2) отраслевая правосубъектность не представляет собой реализацию прав или обязанностей, это только предоставленная субъекту *безусловная возможность* реализовать их; 3) в родительском правоотношении

---

© Аникин Сергей Борисович, 2016

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); k\_ap@ssla.ru



речь идет о правовой форме деятельности субъекта, с учетом интересов всех сторон и свойств субъектов (с. 10–11).

Рассматривая зарубежные и отечественные взгляды на понятия «правоспособность» и «дееспособность», Е.В. Косенко высказывает свое мнение о том, что, помимо конституционно-правовой и отраслевой правосубъектности, субъекту правоотношения принадлежит специальная правосубъектность. Бесспорной заслугой автора является обоснование трехуровневой системы правосубъектности лиц в семейном праве и семейном правоотношении. В определенной мере она позволяет снять целый ряд противоречий, возникающих на практике. Е.В. Косенко справедливо утверждает, что семья не обладает ни одним видом правосубъектности: общей, отраслевой или специальной.

В гл. 2 «Отраслевая семейная правоспособность и дееспособность» большое внимание уделено исследованию понятий «семейная правоспособность» и «семейная дееспособность». Утверждается, что в семейном праве субъекты обладают и право-, и дееспособностью. При этом последняя не может по аналогии с гражданским правом быть свойством физического лица.

Особо хочется отметить заслугу автора в исследовании субъектов публично-го права. Субъекты семейного правоотношения, такие как юридические лица, государственные (муниципальные) органы власти, могут существенно влиять на семейные правоотношения. Приведенные в главе примеры и теоретические выводы позволяют судить о существенном вкладе в теорию расширения перечня лиц, относящихся к субъектам семейного права и правоотношения. Автором установлено, что для вступления в правоотношение лица, помимо его правосубъектности, необходимо наличие юридического факта, являющегося основанием правоотношения.

В гл. 3 «Субъект семейного права и правоотношения. Физическое лицо как субъект» проанализированы сложности и противоречия, возникающие при определении субъектов семейных правоотношений. Интересны рассуждения автора о волеизъявлении субъектов семейных правоотношений, о спорных проблемах права на деторождение (с. 66), о вступлении в брак несовершеннолетних лиц.

Существенную значимость для правоохранительной практики имеют утверждения автора о такой особенности семейной дееспособности, как фактическая невозможность установления возрастных границ по отдельным семейным правам, о необходимости совершенствования законодательства как федерального, так и регионального уровней.

В гл. 4 «Юридические лица, государственные и муниципальные органы власти как субъекты семейного права и правоотношения» Е.В. Косенко, анализируя российское законодательство, доказывает, что, помимо обеспечения законности (ООП, прокурора, суд), государство возлагает на должностных и иных лиц функцию охранительную, наделяя первых и вторых специальной правосубъектностью. Условием возникновения правоотношения, в состав которого войдут юридические лица и органы власти, будет являться наличие установленного юридического факта интересов несовершеннолетнего (с. 93). Обращение к данной проблеме более чем актуально, поскольку вялость, безынициативность отдельных органов опеки и попечительства подчас приводят к трагическим последствиям для ребенка. Такие случаи, как видно из публикаций в прессе, стали приобретать массовый характер. Поэтому весьма злободневным является вывод Е.В. Косенко о том, что орган власти, выполнив свою функцию, хотя и устраняется из право-

отношения, но его специальная правосубъектность не будет исчерпана. На всем протяжении существования правоотношения такие лица должны продолжать осуществлять свои функции, по мере необходимости вступая в состав семейного правоотношения (имеется в виду, конечно, субъектный состав).

Глубокий анализ законодательства и реально складывающейся практики в отношении защиты прав несовершеннолетних позволил автору сделать ряд важных выводов, гарантирующих с помощью расширения числа субъектов правоотношений не только защиту детей, но и обеспечение их безопасности, предупреждение возможных неблагоприятных ситуаций.

Представляется своевременной следующая классификация субъектов семейного правоотношения: 1) субъекты семейного правоотношения; 2) участники семейного правоотношения; 3) иные лица, не вступающие в семейные правоотношения. Автор правомерно выделяет в данной системе правоотношений роль суда, отмечая, что в Семейном кодексе РФ заложены основные принципы и функции его деятельности. Заслуживает внимания и определение функций и способов действия других участников семейных правоотношений. Автор справедливо резюмирует, что жесткая система «требование — подчинение», характерная для административных правоотношений, в семейных приобретает следующий вид: «право — защита (охрана, надзор, контроль) права».

В целом рецензируемая монография может быть оценена как существенный вклад в семейно-правовую науку. Особо хотелось бы подчеркнуть значение отдельных выводов, среди которых заслуживают внимания положения о том, что роль участника семейного правоотношения нередко настолько значительна, что он своими действиями влияет на субъекта правоотношения, вплоть до лишения последнего его статуса; что правоспособность субъекта представляет его правовые возможности, а дееспособность — фактическое состояние субъекта; именно правовая форма деятельности субъекта позволяет ему реализовать свою специальную правосубъектность.

Надеемся, что рецензируемая монография окажется полезной не только ученым, аспирантам, студентам, но и всем тем, кто призван защищать интересы и права семьи.

**А.А. Фомин**

#### **РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:**

**Желдыбина Т.А. Законотворчество и судебная практика в России / под ред. И.Н. Сенякина. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. – 136 с.**

**A.A. Fomin**

#### **BOOK REVIEW:**

**Zheldybina T.A. Legislation and judicial practice in Russia: Monograph / ed. I.N. Senyakin. – Saratov: publisher FSBEI HE «Saratov State Academy of Law», 2015. – 136 p.**

© Фомин Алексей Александрович, 2016

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права (Санкт-Петербургский государственный экономический университет); e-mail: fominpenza@mail.ru

Формирование непротиворечивой системы российского законодательства — сложный процесс, который зависит от многих механизмов, одним из которых является судебная практика. Как отмечает М.К. Треушников, судебная правоприменительная деятельность выявляет пробелы действующего законодательства, проверяет эффективность правовых норм, обнаруживает потребность в совершенствовании отдельных нормативных предписаний<sup>1</sup>. Процесс совершенствования законодательства посредством судебного правоприменения приобретает в нашей стране не просто устойчивый, а уже вполне официальный характер. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин прямо указывает, что Конституционный Суд РФ «осуществляет толкование положений Конституции с учетом конкретно-исторической ситуации и тем самым помогает ее приспособлению к изменяющейся действительности»<sup>2</sup>.

В связи с тем, что значимость судебной практики для законодательства трудно переоценить, бесспорно, актуальность темы, исследуемой Т.А. Желдыбиной, не вызывает сомнений. Автором предпринята успешная попытка на монографическом теоретико-правовом уровне в системном виде исследовать проблемы взаимосвязи и взаимодействия законотворчества и судебной практики через призму интеграционного процесса в юридической науке и практике, сформулировать отличающуюся новизной концепцию влияния судебной практики на законотворчество, которая была бы способна задать направление всем будущим разработкам по этой теме.

Актуальность рецензируемой монографии состоит в следующем.

Во-первых, она посвящена судебной практике как важнейшему и эффективному инструменту в деле совершенствования современного процесса законотворчества.

Во-вторых, книга представляет собой яркий пример глубокого анализа не только теории, но и действующего законодательства, а также практики его применения. Автором проанализированы акты Конституционного Суда РФ, федерального и регионального законодательства.

Структура исследования позволила Т.А. Желдыбиной в достаточной мере раскрыть содержание поставленных проблем, следуя логике исследования, обеспечить целостность изложения.

Книга состоит из двух частей. Первая из них включает в себя вопросы судебной практики как источника права, анализ развития судебного правотворчества под влиянием типологии правопонимания, влияния судебной практики на законотворческий процесс. Вторая часть посвящена судебной практике и законотворческой деятельности в условиях формирования единого правового пространства.

Особое внимание уделено судебному прецеденту и его применимости для российской системы права, анализу соотношения категорий «судебный прецедент» и «судебное правотворчество». Как верно подмечено автором, судебное правотворчество имеет в своей основе производный характер, суд не является законотворческим органом, своим решением он лишь осуществляет конкретизацию законов (с. 22). Интересным являются размышления о т.н. «судейском активизме» и его влиянии на деятельность законодательных органов, когда на основе судебной практики в законодательные акты вносятся изменения и принимаются новые федеральные законы, позволяющие говорить о наличии определенных правовых оснований для рассмотрения некоторых судебных актов и актов судебных органов в качестве источников права (с. 23).

Подобное восприятие в российской правовой системе судебных прецедентов и судебной практики является преждевременным и слишком категоричным. Однако хотя у идеи признания за высшими судебными инстанциями права на осуществление нормотворческой деятельности существует немало противников, нельзя не признать, что по мере становления и укрепления в нашей стране судебной власти будет повышаться значение различных форм судейского права: судебной практики, судебного усмотрения, правовых позиций суда и, возможно, в отдаленной перспективе — судебных прецедентов.

Проведенное Т.А. Желдыбиной исследование поднимает огромный пласт сложных и актуальных проблем, накопившихся в отечественной юриспруденции, и воспринимается как востребованное самой жизнью, призванное открыть новые горизонты формирования адекватной запросам времени законотворческой и судебной политики. Значительное внимание в монографии уделено таким злободневным для российской правовой действительности проблемам оптимизации правотворческой деятельности под влиянием судебного правотворчества (с. 73–79), как:

- связи теории судебного правотворчества и сложившейся практики;
- отсутствие нормативно-правовой базы, обеспечивающей процесс судебного правотворчества;
- пределы судебного правотворчества;
- развитие судебного правотворчества в результате процесса взаимодействия национального и международного права;
- профессиональный уровень судейского корпуса;
- правотворчество конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Монографию отличают информационная насыщенность, использование большого количества научной и периодической литературы. Рецензируемое научное издание является оригинальным авторским осмыслением судебной практики в качестве источника права и перспектив развития российского законотворчества.

Рассмотрены концептуальные аспекты изменения типологии правопонимания и развития судебного правотворчества, поскольку поиск новых путей совершенствования современной системы законодательства невозможен без анализа влияния правопонимания на правовое мышление судей. Автор справедливо ставит вопрос о том, что «личное субъективное оценочное отношение, мера свободы в процессе принятия новых правовых норм, переработке и отмене нормативно-правовых актов, правосознание субъектов правотворческой деятельности играет далеко не последнюю (а иногда и ключевую) роль» (с. 36).

Существенная ценность проведенного автором исследования состоит не только в обобщении российской практики решения законотворческих проблем в связи с возрастающим значением судебной практики, но и в формулировании предложений по применению положительного зарубежного опыта. Поэтому немаловажным аспектом рецензируемой книги является изучение позитивного зарубежного опыта (в т.ч. стран СНГ) в правовом регулировании вопросов судебного правотворчества, который может использоваться при совершенствовании российского законодательства.

Заслуживают внимания размышления автора об участии в законотворческом процессе судебной власти, ее авторитете и одновременно независимости от законодательной и исполнительной властей.

В последнем параграфе рецензируемой книги Т.А. Желдыбина представляет свое видение интегрирующего значения судебной практики в развитии действующего законодательства. Здесь автор обращает внимание на те недостатки системы законодательства, которые вынуждена преодолевать судебная практика, беря на себя функции своеобразного правотворческого органа, и те проблемы, которые возникают при этом: многозначность и противоречивость терминологии; пределы применения результатов судебного правотворчества в различных отраслях законодательства; затруднения в толковании законодательства судебными органами; единство судебной практики федерального и регионального уровней; изменения качества и повышения эффективности законодательства под влиянием судебного правотворчества; взаимосвязь стратегии современного законотворчества и наднационального законотворчества, связанного с юрисдикцией Европейского Союза по права человека и обязанностью российских судов учитывать в своей деятельности практику Европейского Суда.

Как и всякое творческое исследование, рецензируемый труд не лишен ряда частных недостатков. Так, на наш взгляд, требуют дополнительного научно-теоретического и методологического обоснования предложения автора по кодификации судебного права (с. 75) и принятию судебного кодекса. Идея о единстве или общности различных видов судебного процесса не нова. В литературе давно обсуждается возможность формирования судебного права, основа которого — единство процесса<sup>3</sup>. Как заметил один из классиков русской юридической мысли В.А. Рязановский, почти 100 лет назад (в 1920 г.) теория судебного права служит своеобразным базисом дальнейшего развития теории юридического процесса, составляет основу всей процессуальной концепции<sup>4</sup>. Однако в советской и современной российской юридической науке эта идея не нашла широкой поддержки у специалистов отраслевых процессуальных наук в отличие от представителей общей теории права.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку монографии, не снижают ее высокой теоретической ценности и практической значимости. Книга своевременна и актуальна для юридической науки и практики, авторский стиль отличают четкость и убедительность изложения, научная глубина содержания. Работа не перегружена специальными терминами, написана доступным для читателя языком. Новизна и фундаментальность — основные ее достоинства.

Монография Т.А. Желдыбиной предназначена для широкого круга читателей — научных и практических работников, докторантов, преподавателей, аспирантов, магистрантов, студентов, всех, кто интересуется процессом российского законотворчества, вопросами его совершенствования и взаимосвязи с судебной практикой.

<sup>1</sup> См.: Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушникова. М., 2014. С. 60.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 146–147.

<sup>3</sup> См.: Фомин А.А., Артемова Д.И., Молева Г.В. Общенаучные аспекты проблемы истины, доказательств и судебного познания // Теория судебных доказательств и доказывания: учебное пособие / под общ. ред. А.А. Фомина. Пенза, 2012. С. 13–14.

<sup>4</sup> См.: Рязановский В.А. Единство процесса. М., 1996. С. 31.

# ИНФОРМАЦИЯ

## В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

### IN DISSERTATION COUNCILS

В октябре–ноябре 2016 г. в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

#### на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**5 октября 2016 года** — Афониной Екатериной Владимировной на тему «Объекты бюджетных правоотношений».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.И. Химичева.

**5 октября 2016 года** — Бабиной Ксенией Ивановной на тему «Государственные учреждения науки как субъекты финансового права».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук В.В. Бехер.

**26 октября 2016 года** — Яковлевым Денисом Юрьевичем на тему «Преступления против жизни, совершаемые женщинами, и их предупреждение».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.Н. Варыгин.

**16 ноября 2016 года** — Найбойченко Владимиром Владимировичем на тему «Вина в умышленных преступлениях (закон, теория, практика)».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Б.Т. Разгильдиев.

**16 ноября 2016 года** — Богатовой Екатериной Владимировной на тему «Контрольно-надзорная деятельность за исполнением законов и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела».

Специальность 12.00.09 — уголовный процесс.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент А.Ф. Соколов.

**21 ноября 2016 года — Волковой Мариной Алексеевной** на тему «**Политические партии как конституционно-правовой институт реализации права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства**».

Специальность 12.00.02 — конституционное право, конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор М.А. Липчанская.

**21 ноября 2016 года — Мамочкиной Еленой Михайловной** на тему «**Конституционно-правовые основы организации государственной власти в субъекте Российской Федерации (на примере территориальных субъектов Приволжского федерального округа)**».

Специальность 12.00.02 — конституционное право, конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Т.В. Заметина.

**28 ноября 2016 года — Петруниной Анастасией Алексеевной** на тему «**Единство судебной практики как фактор совершенствования российского законодательства**».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор И.Н. Сенякин.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА  
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

Журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии» включен в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ; зарегистрирован в качестве реферируемого подписного федерального издания, в связи с чем повышаются требования, предъявляемые к статьям и материалам.

1. Для оптимизации редакционно-издательской подготовки редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1. Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см; сноски концевые автоматические, кегль 12, шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: [vestnik@ssla.ru](mailto:vestnik@ssla.ru) или [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru) (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты и телефон для связи (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И.\_статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, телефон для связи (все параметры обязательны).

1.4. Выписка из решения заседания кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию рукописи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем.

1.5. Внешняя рецензия специалиста в данной научной сфере, имеющего ученую степень (из другого вуза или от практического работника), подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

1.6. Отзыв научного руководителя (для аспирантов, адъюнктов и соискателей).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться: а) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); б) названием; в) местом работы автора (авторов); г) электронным адресом автора (авторов); д) краткой аннотацией содержания рукописи (3–4 строчки, не должны повторять название); е) списком ключевых слов или словосочетаний (5–7).

**Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.**

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

Оформление рисунков: а) все надписи на рисунках должны читаться; б) графики и диаграммы должны быть оформлены с учетом особенности черно-белой печати; цветные рисунки исключаются; в) графики и диаграммы должны читаться отдельно от текста, поэтому они должны иметь название и (при необходимости) единицы измерения.

Рисунки и таблицы должны иметь название и ссылку в тексте.

5. Сноски в тексте должны быть концевыми и проставлены автоматически. Они оформляются следующим образом:

а) для монографий: фамилия и инициалы автора (курсивом), название книги, место издания и год издания: Куликов А.Н. Египет: боги и герои. Тверь, 1995;

б) для статей в сборниках и периодике: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после двух косых черточек) — название сборника или журнала, место издания и год издания (для периодических изданий — год издания и номер): Дубашинский И.А. Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М., 1971. С. 706–710.

в) для ссылок на электронный ресурс: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после URL) — адрес электронного ресурса в Интернете, в скобках — после слов «дата обращения:» дата обращения автора статьи к этому ресурсу: Артамонова Е. Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: статус прокурора. URL: [www.srbpravo.ru](http://www.srbpravo.ru) (дата обращения: 23.01.2009); Хужокова И.М. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2006; Типовые правила внутреннего контроля в кредитной организации: утверждены Комитетом АРБ по вопросам ПОД/ФТ, протокол заседания Комитета № 21 от 17 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

**Примечания:**

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 и по адресу: [vestnik@ssla.ru](mailto:vestnik@ssla.ru) или [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru)

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакция не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.

6. С образом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГЮА по адресу: <http://www.ssla.ru/showl.html?vestnik-public>

7. Плата с аспирантов и адъюнктов за публикацию рукописей не взимается.

**Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:**  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

**Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: [vestnik@ssla.ru](mailto:vestnik@ssla.ru) или [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru)**