

*Редакционный совет*

**Голенков В.А.** д-р техн. наук, проф.,  
председатель  
**Радченко С.Ю.** д-р техн. наук,  
проф., зам. председателя  
**Борзенков М.И.** канд. техн. наук, доц.,  
секретарь  
**Астафичев П.А.** д-р юрид. наук, проф.  
**Иванова Т.Н.** д-р техн. наук, проф.  
**Киричек А.В.** д-р техн. наук, проф.  
**Колчунов В.И.** д-р техн. наук, проф.  
**Константинов И.С.** д-р техн. наук, проф.  
**Новиков А.Н.** д-р техн. наук, проф.  
**Попова Л.В.** д-р экон. наук, проф.  
**Степанов Ю.С.** д-р техн. наук, проф.

*Редколлегия*

Главный редактор  
**Астафичев П.А.** д-р юрид. наук,  
проф.  
Заместитель главного редактора  
**Астрахан В.И.** д-р ист. наук, доц.

*Члены редколлегии*

**Абашина Л.А.**, канд. юрид. наук, доц.  
**Аронов Д.В.** д-р ист. наук, проф.  
**Борисов Г.А.** д-р юрид. наук, проф.;  
**Гусева Т.А.** д-р юрид. наук, доц.;  
**Дихтяр А.И.** канд. юрид. наук, доц.;  
**Кантор В.К.** д-р филос. наук, проф.  
**Кара-Мурза А.А.** д-р филос. наук, проф.  
**Комкова Г.Н.** д-р юрид. наук, проф.;  
**Мельников Н.Н.** д-р юрид. наук  
**Назаренко Г.В.** д-р юрид. наук, проф.;  
**Пашин А.Л.** канд. юрид. наук, доц.;  
**Сизов В.Е.** д-р юрид. наук, доц.;  
**Тычинин С.В.** д-р юрид. наук, проф.  
**Цуканова Н.П.** канд. юрид. наук, доц.

Ответственный за выпуск  
**Коновалова М.А.**

*Адрес редакции*

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40  
(4862) 41-98-07  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,  
soip-unpk@yandex.ru

Зарег. в Федеральной службе  
по надзору в сфере связи, информа-  
ционных технологий и массовых  
коммуникаций.  
Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353  
от 3 ноября 2011 года

Подписной индекс **12002**  
по объединенному каталогу  
«Пресса России»

© Госуниверситет - УНПК, 2014

## Содержание

### Теория и история государства и права

<i>Аронов Д.В.</i> Муромцевские чтения в Орле – вчера, сегодня, завтра. Приглашение к дискуссии.....	3
<i>Астрахан В.И.</i> Федеральное законодательство о национальной безопасности: динамика, содержание, принципы.....	6

### Конституционное и муниципальное право

<i>Бумагин А.Н.</i> Соотношение принципов публичности и конфиденциальности в судопроизводстве: теоретико-методологический аспект.....	13
<i>Лабейкин А.А.</i> Принцип гуманизма как основа конституционно-демократической модели России.....	18
<i>Матюшева Т.Н.</i> Конкретизация конституционных принципов в правовом статусе учителя (1977–1993 гг.).....	22
<i>Лыкин Е.Г.</i> Роль института уполномоченного по защите прав предпринимателей в механизме реализации экономических прав и свобод.....	30
<i>Кушаков М.Н.</i> Выборы в органы государственной власти Приднестровской Молдавской республики как действенный институт реализации прав человека..	35

### Уголовное право, криминология и уголовный процесс

<i>Шевелева С.В.</i> Свобода воли и соучастие в преступлении.....	39
<i>Ливищ Ю.М.</i> Понятие применения наказания в пенитенциарном кодексе Эстонии.....	46
<i>Минаков Г.Л.</i> Законные интересы и их защита уголовно-правовыми средствами.	51
<i>Антохина Н.Ю.</i> Предупреждение контрабанды на современном этапе.....	55
<i>Герасина Ю.А.</i> Основания продления, изменения и прекращения применения принудительных мер медицинского характера.....	59
<i>Сорокин А.И.</i> Вандализм в XXI веке: уголовно-правовая регламентация.....	64

### Финансовое и предпринимательское право

<i>Гусева Т.А.</i> Контроль за соблюдением бюджетного законодательства.....	67
<i>Гусев В.В.</i> Особенности порядка заключения договоров о переходе прав владения и (или) пользования государственным или муниципальным имуществом.....	75

### Трудовое право и право социального обеспечения

<i>Цуканова Н.П.</i> Трудоустройство молодежи в Орловской области: опыт и проблемы.....	82
<i>Блинов Р.Н.</i> Аграрная политика государства и занятость населения в сельскохозяйственной сфере (тезисы).....	87
<i>Корнеева С.Ю.</i> Основные направления государственной молодежной политики в Орловской области.....	90

### Земельное право

<i>Савельева Е.А.</i> Роль института зонирования территорий в определении правового режима земельных участков, занятых опасными объектами.....	95
<i>Решетникова О.А.</i> Единое экономическое пространство: условия действительности договоров залога земельного участка и права аренды на земельный участок.....	101

### Страница магистранта

<i>Чуева А.В.</i> Понятие законодательной техники и круг компонентов законодательной техники .....	109
<i>Свердлова В.Р.</i> К вопросу о теоретических аспектах исследования правового статуса учителя и воспитателя как субъекта защиты прав детей .....	113

*Editorial council*

**Golenkov V.A.** *Doc. Sc. Tech., Prof., president*

**Radchenko S.Y.** *Doc. Sc. Tech., Prof., vice-president*

**Borzenkov M.I.** *Candidate Sc. Tech., Assistant Prof., Secretary*

**Astafichev P.A.** *Doc. Sc. Law., Prof.*

**Ivanova T.I.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Kirichek A.V.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Kolchunov V.I.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Konstantinov I.S.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Novikov A.N.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Popova L.V.** *Doc. Sc. Ec., Prof.*

**Stepanov Y.S.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

*Editorial Committee*

*Editor-in-chief*

**Astafichev P.A.** *Doc. Sc. Law, Prof.*

*Deputy chief editor*

**Astrakhan V.I.** *Doc. Sc. Hist.*

*Member of editorial board*

**Abashina L.A.**, *Candidate Sc. Law, Assistant Prof.*

**Aronov D.V.** *Doc. Sc. Hist., Prof.*

**Borisov G. A.** *Doc. Sc. Law, Prof.*

**Guseva T.A.** *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*

**Dikhtyar A.I.** *Candidate Sc. Law, Assistant Prof.*

**Kantor V.K.** *Doc. Sc. Philos., Professor*

**Kara-Murza A.A.** *Doc. Sc. Philos., Professor*

**Komkova G. N.** *Doc. Sc. Law, Professor*

**Melnikov N.N.** *Doc. Sc. Law*

**Nazarenko G.N.** *Doc. Sc. Law, Professor*

**Pashin A.L.** *Candidate Sc. Law, Assistant Prof.*

**Sizov V.E.** *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*

**Tychinin S.V.** *Doc. Sc. Law, Professor*

**Tsukanova N.P.**, *Doc. Sc. Hist., Prof.*

*Responsible for edition*

**Konovalova M.A.**

*Address*

302020 Orel,  
Naugorskoye Chaussee, 40  
(4862) 41-98-07  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,  
soip-unpk@yandex.ru

Journal is registered in Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications  
ПИ № ФС 77-47353  
from 03.11.2011

Index on the catalogue of the «Pressa Rossii» 12002

© State University - ESPC, 2014

## Contents

### *Theory and history of state and law*

<i>Aronov D.V. Muromtsev reading in Orel - yesterday, today and tomorrow. The invitation to discussion.....</i>	3
<i>Astrakhan V.I. Federal law on the national security: dynamics, the content, principles..</i>	6

### *Constitutional and municipal law*

<i>Bumagin A.N. The correlation of the principles of publicity and confidentiality in legal proceedings: the theoretical-methodological aspect.....</i>	13
<i>Labeykin A.A. The principle of humanism as a basis constitutional-democratic model Russia.....</i>	18
<i>Matyusheva T.N. The specification of the constitutional principles in the legal status of teachers (1977-1993).....</i>	22
<i>Lykin E.G. The role of the institution of commissioner for the protection of the rights of entrepreneurs in the implementation of economic rights and freedoms.....</i>	30
<i>Kushakov M.N. Elections to the bodies of state power of the Pridnestrovian Moldavian Republic how effective institute of human rights.....</i>	35

### *Criminal law, criminology and criminal procedure*

<i>Sheveleva S.V. Agency and complicity in the crime.....</i>	39
<i>Livshits Y.M. The concept of punishment to the penal code Estonia.....</i>	46
<i>Minakov G.L. Legitimate interests and security criminal law means.....</i>	51
<i>Antokhina N.Y. Preventing the smuggling at the present stage.....</i>	55
<i>Gerasina Y.A. Bases of prolongation, change and termination of forced measures of medical character.....</i>	59
<i>Sorokin A.I. Vandalism in the XXI st century: the criminal law regulation.....</i>	64

### *Financial and business law*

<i>Guseva T.A. Control over compliance with budget legislation.....</i>	67
<i>Gusev V.V. Features order to enter into contracts on the transfer of rights of ownership and (or) use of state or municipal property.....</i>	75

### *Labor law and workfare law*

<i>Tsukanova N.P. Youth employment in the Orel region: experience and problems.....</i>	82
<i>Blinov R.N. Agricultural policy of the state and population employment in the agricultural sector (abstract).....</i>	87
<i>Korneyeva S.Yu. The main directions of the state youth policy in the Orel region.....</i>	90

### *Land law*

<i>Savelyeva E.A. Role of the institute for zoning areas in the determination of the legal regime property occupied dangerous objects.....</i>	95
<i>Reshetnikova O.A. Single economic space: the conditions for the validity of contracts of mortgage of land and leasehold rights to the land plot.....</i>	101

### *Page of the graduate*

<i>Chueva A.V. The concept of a legal technology terms and components of legislative technique.....</i>	109
<i>Sverdlova V.R. To the question about the theoretical aspects of the study the legal status of teachers and teacher as the subject of protection of children's rights.....</i>	113

**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

УДК 342.35

Д.В. АРОНОВ

**МУРОМЦЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ В ОРЛЕ – ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА.  
ПРИГЛАШЕНИЕ К ДИСКУССИИ**

*В статье рассматриваются организационно-научные и теоретико-методологические основы разработки одной из проблем в рамках исследований по истории отечественного государства и права - проблемы изучения и актуализации либерального наследия начала XX века; обобщается опыт проведения «Муромцевских чтений» на базе Госуниверситета - УНПК; оцениваются перспективы организации дальнейших научных мероприятий и предлагается их тематика.*

**Ключевые слова:** академические исследования; либеральное наследие; познание историко-правовых реалий российской государственности; перспективы либерализма в современной России.

Одной из традиций развития гуманитарной составляющей современного университетского образования в Госуниверситете - УНПК стало обращение к проблематике, объединяющей вокруг себя специалистов в области истории, философии, истории государства и права России и зарубежных стран, конституционного права, экономической истории и теории. Одновременно, избранная проблематика предполагает возможность совместить региональную, частно-историческую тематику с масштабностью исследований, позволяющую привлечь к участию в академических исследованиях виднейших представителей российской гуманитарной науки.

Поиск оптимальных путей решения этой задачи привел к решению об организации ежегодных научных чтений, посвященных одному из выдающихся политических деятелей России, председателю Первой Государственной думы (1906) Сергею Андреевичу Муромцеву. Начавшись в 2009 г. как сравнительно скромное мероприятие скорее регионального масштаба, «Муромцевские чтения» со временем доказали, что изучение либерального наследия начала XX в. имеет богатейший потенциал и привлекает известных специалистов в этой области науки. В работе «Муромцевских чтений» принимают постоянное участие А.А. Кара-Мурза, В.К. Кантор, А.Н. Медушевский, В.В. Журавлев и многие другие. А вдохновителем идеи проведения чтений и их неперенным участником выступил Валентин Валентинович Шелохаев, с чьего доброго напутствия и было положено начало этой доброй традиции.

В 2010 г. чтения были посвящены 160-летию Сергея Андреевича Муромцева и столетию его безвременной кончины и были приурочены к открытию в центре г. Орла бюста С.А. Муромцева, ставшего своеобразным исполнением решения, принятого Орловской городской думой еще в 1910 г. Тематика чтений тяготела, по преимуществу, к изучению многообразного наследия С.А. Муромцева в политике, праве, конституционном законодательстве. В 2011 г. чтения были посвящены двойному юбилею двух замечательных общественных деятелей России начала XX в., орловчан, политиков, литераторов Бориса Константиновича Зайцева и Михаила Александровича Стаховича. Чтения, проходившие при финансовой, организационной и информационной поддержке Фонда Фридриха Надумана (Германия) привлекли большое внимание представителей литературоведения, имеющего богатые традиции в орловском академическом и краеведческом сообществе.

В 2012 г. отмечалось несколько юбилейных дат, которые были связаны с людьми, чье научное, общественно-политическое наследие во многом предопределило особенности интеллектуальной истории нашей страны, убедительно доказав, что России отнюдь не чужд либерализм и как политическое течение, и как особый способ восприятия и преобразования

окружающего мира. IV Муромцевские чтения непосредственно связаны с юбилейными датами 2012 г.:

150-летием со дня рождения Александра Александровича Корнилова (1862-1925);

145-летием со дня рождения Льва Иосифовича Петражицкого (1867-1931);

100-летием со дня смерти Габриэля Феликсовича Шершеневича (1863-1912).

Соответственно в сентябре 2012 г. прошли IV Муромцевские чтения «Время выбрало нас: путь интеллектуала в политику», своеобразным девизом которых стали слова Шарля Монталамбера: «Вы можете не заниматься политикой. Все равно политика занимается вами». В ходе работы чтений предметом научной дискуссии стали следующие проблемы:

- Историческая наука и политика;
- Государство и право в либеральной мысли России;
- Философия и либерализм в России;
- Российский либерализм в партиях и лицах;
- Теория и программатика российского либерализма;
- Социально-политические технологии и практики российского либерализма;
- Перспективы либерализма в современной России.

Традиционно изданный к началу работы конференции сборник работ включил в себя труды В.В. Шелохаева, В.В. Журавлева, А.А. Кара-Мурзы, В.К. Кантора, А.Н. Медушевского, И.В. Сабенниковой, О.А. Жуковой, Н.Б. Хайловой, Ю.В. Костина, А.Н. Егорова, Ф.А. Гайды, Ф.А. Селезнева, Р.А. Циунчука, К.А. Соловьева, А.В. Репникова и многих других исследователей многообразных аспектов российского либерализма.

Традиционной базой чтений выступает «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс» (ранее ОрелГТУ), в качестве партнеров участвуют Орловский государственный университет и Финансовый университет при правительстве Российской Федерации, Фонд Фридриха Наумана (ФРН).

В 2013 г. пятые «Муромцевские чтения» прошли в год двадцатилетия принятия современной Конституции России, что предопределило выбор соответствующей тематики, предполагающей участие специалистов в области истории отечественного государства и права, конституционного права, представителей как академической науки, так и практики государственного строительства. Символично, что чтения прошли сразу после завершения работы в Орле конференции, посвященной юбилею одного из видных историков России – Тимофея Николаевича Грановского, проходящего в рамках программы ЮНЕСКО.

Соответственно юбилейным датам 2013 г. была определена общая тематика чтений «Конституция 1993 года и российский либерализм: к 20-летию российской конституции». В ходе их работы обсуждались следующие проблемы:

- государство и право в либеральной мысли России;
- либеральная концепция гражданского общества;
- Конституция 1993 г. и отечественная либеральная традиция;
- теория и программатика российского либерализма;
- либеральные проекты Основного закона России – прошлое, настоящее, будущее;
- социально-политические технологии и практики российского либерализма;
- российский либерализм в партиях и лицах;
- перспективы либерализма в современной России.

В перспективах следующего, 2014 г., – обращение тематики чтений к столь неоднозначным проблемам в истории, идеологии и партийно-политических практиках российского либерализма как имперской и монархической составляющей либеральной идеологии в России начала XX в.

Однако это в ближайших планах организаторов и неперенных участников «муромцевских чтений», проходящих в г. Орле. Традиция в развитии академического знания, личное общение участников научной дискуссии призваны создать атмосферу подлинно научного дискурса, выводящего нас всех на новый уровень познания историко-правовых реалий российской государственности, продолжающейся из века в век.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**  
**«Муромцевских чтений» в г.Орле**

1. Российский либерализм: теория, программатика, практика, персоналии. Сборник научных статей. Орел: ОрелГТУ, 2009.
2. Орловские либералы: люди, события, эпоха. Сб. научных статей. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2010.
3. Сергей Андреевич Муромцев – Председатель Первой Государственной Думы: ученый, политик, педагог. Сб. материалов ВНК. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2010.
4. «Орловский мудрец, опередивший время». Сборник научных статей. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2011.
5. «Время выбрало нас: Путь интеллектуала в политику» IV Муромцевские чтения. Сб. материалов научной конференции. 25-26 октября 2012 г. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2012.
6. Конституция 1993 года и российский либерализм: к 20-летию российской конституции. Сб. научных статей. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2013.

**Аронов Дмитрий Владимирович**

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет – УНПК»

Доктор исторических наук, профессор

Заведующий кафедрой «Теория и история государства и права»

302020, Орел, Наугорское шоссе, 40

Тел.: (4862) 42-11-07

E-mail: aronovdv@mail.ru

D.V. ARONOV

**MUROMTSEV READING IN OREL - YESTERDAY, TODAY  
AND TOMORROW. THE INVITATION TO DISCUSSION**

*The article considers the organizational and scientific and theoretical-methodological bases of development one of the problems in the framework of research on the history of Russian state STV and rights - problems of studying and updating liberal heritage of the early twentieth century; obabma is the experience of holding «Muromtsevsky readings» on the basis of the state University - unpk; evaluated the prospects of further scientific activities and encouraged their subjects.*

**Keywords:** *academic research; liberal heritage; the knowledge of the historical and legal realities of Russian statehood; prospects of liberalism in contemporary Russia.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Rossiyskiy liberalizm: teoriya, programmatika, praktika, personalii. Sbornik nauchnykh statey. Orel: OrelGTU, 2009.
2. Orlovskiy liberaly: lyudi, sobytiya, epokha. Sb. nauchnykh statey. Orel: Izdatel Aleksandr Vorob-ev, 2010.
3. Sergey Andreyevich Muromtsev – Predsedatel Pervoy Gosudarstvennoy Dumy: uchenyy, politik, peda-gog. Sb. materialov VNK. Orel: Izdatel Aleksandr Vorobyev, 2010.
4. «Orlovskiy mudrets, operedivshiy vremya». Sbornik nauchnykh statey. Orel: Izdatel Aleksandr Vo-robyev, 2011.
5. «Vremya vybralo nas: Put intellektuala v politiku» IV Muromtsevskiy chteniya. Sb. materialov nauch-noy konferentsii. 25-26 oktyabrya 2012 g. Orel: Izdatel Aleksandr Vorobyev, 2012.
6. Konstitutsiya 1993 goda i rossiyskiy liberalizm: k 20-letiyu rossiyskoy konstitutsii. Sb. nauchnykh statey. Orel: Izdatel Aleksandr Vorobyev, 2013.

**Aronov Dmitriy Vladimirovich**

State University – ESPC

Doctor of historical Sciences, Professor

Head of the chair «Theory and history of state and law»

302020, Orel, Naugorskoe highway, 40

Tel: (4862) 42-11-07

E-mail: aronovdv@mail.ru

В.И. АСТРАХАН

## ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ДИНАМИКА, СОДЕРЖАНИЕ, ПРИНЦИПЫ

*Статья посвящена содержанию основных этапов развития современного российского законодательства о национальной безопасности. В статье оценивается динамика законодательного процесса в данной сфере, характеризуется процесс трансформации понятия и принципов национальной безопасности в законах и подзаконных актах.*

**Ключевые слова:** национальная безопасность; законодательство о национальной безопасности; принципы национальной безопасности.

Анализ системы правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации показывает, что она предусматривает *три направления деятельности государственных органов:*

- деятельность по разработке нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере безопасности личности, общества и государства;
- исполнительную деятельность органов государственной власти;
- правоприменительную деятельность уполномоченных органов.

Учитывая определяющую роль законодательства, можно с уверенностью констатировать, что ядром такой системы является нормативная деятельность. Суть ее заключается в создании высокоупорядоченной совокупности норм законодательных актов и нормативно-правовых документов подзаконного уровня, регулирующих деятельность государственных учреждений, служб и должностных лиц, а также правоохранительных органов и судов по пресечению противоправных действий в сфере обеспечения национальной безопасности.

Проблема изучения и обобщения опыта правотворческой деятельности в интересах обеспечения безопасности личности, общества и государства более чем актуальна. Одна из исследовательских задач в этом плане состоит в том, чтобы выделить и содержательно охарактеризовать основные этапы развития федерального законодательства о национальной безопасности.

*Идея о необходимости создания эффективного законодательства о безопасности сформировалась в общественном сознании в первой половине 90-х гг. прошлого столетия.* Так, в 1993 г. термин «национальная безопасность» появился в отечественных теоретических источниках, а примерно с 1994 г. в Администрации Президента Российской Федерации началась разработка ее теории и методологии на основе междисциплинарного подхода. Фактически тогда удалось совершить интеллектуальный прорыв, который, в частности, получил воплощение в Послании Президента РФ по национальной безопасности от 13 июня 1996 г. Многие положения этого документа впоследствии были развиты в других концептуальных документах, нормативных правовых актах, материалах и выступлениях высшего руководства нашей страны.

Важными *этапами в развитии законодательства о национальной безопасности* стало принятие таких основополагающих актов, как: Конституция Российской Федерации 1993 г.; Основные положения концепции внешней политики Российской Федерации 1993 г.; Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ; Концепция национальной безопасности 1997 и 2000 гг.; Военная доктрина Российской Федерации 2000 г.; Концепция внешней политики 2000 и 2008 гг.; Законы «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 и 28 декабря 2010 г.

Конституция Российской Федерации 1993 г. составляет основу системы правовой защиты безопасности государства. В ней наряду с провозглашением личных прав и свобод (гл. 2) указаны и ограничения содержания отношений в данной сфере: не допускается пропаганда или агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную

ненависть и вражду (п. 2 ст. 29); свободное содержание информации ограничивается государственной тайной (п. 4 ст. 29). Кроме того, ст. 55 констатирует, что права и свободы могут ограничиваться в интересах обороны страны и безопасности государства. Запрещается распространение сведений, могущих причинить ущерб интересам обороны и безопасности государства<sup>1</sup>.

Обострение проблем безопасности по мере нарастания негативных социальных процессов в российском обществе потребовало концентрации усилий высших органов государственной власти в направлении *законодательного обеспечения безопасности страны*. Каждый из вновь принимаемых федеральных законов был направлен на ликвидацию «белых пятен» правовых отношений в сфере обеспечения безопасности России.

Так, базовым законом в этом пакете стал Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», который закрепил правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определил систему безопасности и ее функции, установил порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности<sup>2</sup>.

Другим важным актом явился Федеральный закон 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», определивший основы и организацию обороны страны, полномочия органов государственной власти, функции органов власти субъектов Федерации, организаций и должностных лиц, права и обязанности граждан в области обороны, силы и средства, привлекаемые для обороны, а также ответственность за нарушение законодательства в области обороны<sup>3</sup>.

Федеральный закон 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» установил права, обязанности и ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также организаций независимо от форм собственности и их должностных лиц, граждан Российской Федерации в этой области<sup>4</sup>.

Принятие Закона Российской Федерации 1993 г. «О государственной тайне» было направлено на урегулирование отношений, возникающих в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации<sup>5</sup>.

Кроме того, в период с 1992 по 2002 г. было принято более 40 указов и распоряжений Президента РФ, более 60-ти постановлений Правительства РФ<sup>6</sup>.

Вместе с тем идея национальной безопасности уже в первой половине 1990-х гг. вышла на уровень необходимости *концептуального обоснования соответствующего организационно-правового механизма*. Оценка существующих и потенциальных источников угроз безопасности России требовала системного анализа, свободного от идеологических соображений и политической конъюнктуры. Здесь был уместен единственный подход – учет приоритетных национальных ценностей и интересов России. Не случайно Концепция национальной безопасности 1997 г. дефинировала национальную безопасность Российской Федерации

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗРФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 26.06.2008) «О безопасности» // Российская газета. – № 103. – 06.05.1992. (Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об обороне» (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.04.2013).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.04.2013).

<sup>5</sup> Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.11.2011) «О государственной тайне» // СЗРФ. 13.10.1997. № 41. Ст. 8220-8235.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 14.01.1992 № 20 «О защите государственных секретов Российской Федерации» // <http://gioid.consultant.ru>; Указ Президента РФ от 24.01.1998 № 61 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗРФ. 02.02.1998. № 5. Ст. 561.

как безопасность ее многонационального народа – носителя суверенитета и единственного источника власти<sup>7</sup>.

Исходя из смысла и содержания Концепции, основные угрозы безопасности интересам личности, общества и государства можно было разделить на три группы, четко определяющие их иерархию. Так, первая группа включала в себя угрозы воздействия непосредственно на личность, общество, государство. Вторая группа содержала угрозы несанкционированного и неправомерного воздействия посторонних лиц на сознание личности и общества, информационные угрозы извне. Третья группа предполагала угрозы правам и свободам личности.

Несколькими годами ранее, в Основных положениях концепции внешней политики Российской Федерации от 23 апреля 1993 г., целью внешней политики Российской Федерации заявлялось создание максимально благоприятных внешних условий для обеспечения надежности, безопасности и развития страны, успешного осуществления демократических преобразований и экономических реформ, реализации и защиты интересов личности, общества и государства<sup>8</sup>.

В осмысление концептуальных основ механизма обеспечения национальной безопасности внесла и Военная доктрина Российской Федерации 2000 г., ставшая документом переходного периода - периода преобразования военной организации государства, динамичной трансформации системы международных отношений. В Военной доктрине 2000 г. развивались Основные положения военной доктрины Российской Федерации 1993 года и конкретизировались применительно к военной сфере установки Концепции национальной безопасности Российской Федерации 1997 г.<sup>9</sup>

Однако, наряду с очевидными успехами, достигнутыми в 1990-е гг. в области развития законодательства о национальной безопасности, к началу XXI в. так и не были нормативно закреплены реальные и действенные правовые механизмы адекватного противодействия новым вызовам безопасности, не была установлена юридическая ответственность должностных лиц, принимающих важные государственные решения в этой сфере, отсутствовала надежная и эффективная система заблаговременного и оперативного предотвращения угроз национальной безопасности. Это свидетельствовало о необходимости пересмотра всего комплекса законодательства о национальной безопасности.

Стала очевидной целесообразность разработки новой Стратегии национальной безопасности России, которая бы определяла долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные цели, приоритеты, задачи и механизмы реализации государственной политики в области защиты национальных интересов, противодействия вызовам и угрозам национальной безопасности.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, к национальным интересам на долгосрочную перспективу отнесла развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики; незыблемость конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета РФ; превращение России в мировую державу.

В соответствии со Стратегией, основными приоритетами национальной безопасности РФ являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность. В число стратегических целей национальной обороны включены предотвращение глобальных и региональных войн и конфликтов, стратегическое сдерживание в интересах обеспечения военной безопасности страны.

---

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. № 247. 26.12.1997. (Документ утратил силу с 12 мая 2009 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537).

<sup>8</sup> Из «Основных положений концепции внешней политики Российской Федерации от 23 апреля 1993 г.» // <http://uchebnik-online.com/131/1174.html>

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 21.04.2000 № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // СЗРФ. 24.04.2000. № 17. Ст. 1852. (Утратил силу с 5 февраля 2010 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 05.02.2010 № 146).



Как *угроза военной безопасности* РФ Стратегией расценена политика ряда ведущих зарубежных стран, направленная на достижение преобладающего превосходства в военной сфере. В связи с этим предусмотрен переход к качественно новому облику Вооруженных Сил РФ с сохранением потенциала стратегических ядерных сил, наращиванием количества частей постоянной готовности, совершенствованием оперативной и боевой подготовки войск.

Согласно Стратегии, *основную угрозу государственной и общественной безопасности* представляют терроризм, экстремизм, разведывательная деятельность иностранных спецслужб, организованная преступность. В связи с этим необходимо повысить эффективность деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создать единую систему профилактики правонарушений, снизить уровень коррумпированности и криминализации общества. Особое внимание должно быть уделено охране госграницы РФ.

Одной из стратегических целей национальной безопасности Стратегия объявила повышение качества жизни россиян. Основные задачи в данной сфере – *обеспечение личной безопасности*, доступности комфортного жилья, высококачественных и безопасных товаров и услуг, достойной оплаты труда.

Концептуальный характер Стратегии предопределил содержание *нового этапа развития законодательства о национальной безопасности*.

В 2010 г. была утверждена новая Военная доктрина, определившая с учетом новейших реалий *основные внешние и внутренние военные опасности для Российской Федерации и основные военные угрозы* (т.е. факторы, влекущие реальную возможность возникновения военных конфликтов), военную политику Российской Федерации, в т.ч. деятельность Российской Федерации по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов, возможность и условия применения Вооруженных Сил и других войск, строительство и развитие Вооруженных Сил и других войск, военно-экономическое обеспечение обороны, в частности развитие оборонно-промышленного комплекса, а также основные задачи военно-политического сотрудничества с иностранными государствами<sup>10</sup>.

Новая Концепция внешней политики, введенная в действие в 2013 г., определила *целеполагание главных внешнеполитических усилий в соответствии с высшим приоритетом национальной безопасности* – обеспечением защищенности личности, общества и государства. Эти усилия, согласно Концепции, должны быть, прежде всего, направлены на «обеспечение безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе, в наибольшей мере отвечающих интересам Российской Федерации как одного из влиятельных и конкурентоспособных центров современного мира»<sup>11</sup>.

Существенное изменение характера реальных внешних и внутренних опасностей и угроз, учащение природных и техногенных катастроф, серьезные изменения стратегии международного сотрудничества в области обеспечения безопасности – всё это потребовало корректировки действующего Закона «О безопасности». Новый Федеральный закон «О безопасности», принятый в конце 2010 г., направлен на расширение и уточнение целей и задач, стоящих перед Россией в этой области, а также полномочий органов государственной власти по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В Федеральном законе определяются *основные принципы обеспечения безопасности и устанавливаются полномочия Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной*

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации» // СЗРФ. 15.02.2010. № 7. Ст. 724.

<sup>11</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 12.02.2013) // Публикация на сайте www.kremlin.ru по состоянию на 20.02.2013.

*власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области безопасности*<sup>12</sup>.

Термин «принципы национальной безопасности» указывает на основополагающие черты, существенные характеристики в структуре одноименного института. Принципы национальной безопасности отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только безопасности самого государства, но и в первую очередь безопасности личности и безопасности общества в целом. Рассматриваемые принципы национальной безопасности определяют содержание сложных взаимоотношений внутри этой системы.

Основные принципы национальной безопасности закреплены в ст.2 Федерального Закона от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности», среди которых:

- 1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- 4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- 5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Рассмотрев принципы национальной безопасности, которые составляют правовые основы ее организации, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что обеспечение национальной безопасности основывается также на принципах, которые на сегодняшний день не нашли своего прямого закрепления в Федеральном законе «О безопасности» и других нормативных правовых актах, но в то же время оказывают существенное влияние на стабильность безопасности в целом, среди которых мы выделяем следующие:

- 1) взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности;
- 2) интеграция с международными системами безопасности;
- 3) единство, взаимосвязь и сбалансированность всех видов безопасности, изменение их приоритетности в зависимости от ситуации.

Сущность особенных принципов обеспечения национальной безопасности состоит в том, что они:

- а) отражают не любые, а только наиболее существенные, главные, объективно необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи обеспечения национальной безопасности;
- б) охватывают преимущественно такие закономерности, отношения и взаимосвязи, которые присущи процессу обеспечения национальной безопасности государства как целостному социально-правовому явлению, т.е. имеют общий, а не частный характер;
- в) характеризуют лишь устойчивые закономерности, отношения и взаимосвязи обеспечения национальной безопасности;
- г) отражают специфику и особенности обеспечения национальной безопасности, ее отличия от обеспечения безопасности в других сферах.

Подводя итог сказанному, отметим, что национальная безопасность представляет собой сложную многогранную категорию, структурно состоящую из безопасности личности, общества и государства и характеризующуюся безопасностью ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗРФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.

Нормативное определение национальной безопасности в свое содержание включило ряд научных подходов, интегрировав в него:

- а) состояние защищенности (личности, общества и государства);
- б) способность к выживанию и развитию (обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства);
- в) свойство (атрибут) системы (представленную множеством элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом и образующих определенную целостность, единство).

Таким образом, содержание федерального законодательства о национальной безопасности детерминировано развитием научных представлений о механизме реализации этой важнейшей функции государства, а динамика правотворческого процесса в этой сфере – реалиями процесса осознания существующих и предполагаемых угроз, а также путей их преодоления.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗРФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.
2. Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 26.06.2008) «О безопасности» // Российская газета. – № 103. – 06.05.1992. (Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ).
3. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.11.2011) «О государственной тайне» // СЗРФ. 13.10.1997. № 41. Ст. 8220-8235.
4. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗРФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.
5. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об обороне» (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.04.2013).
6. Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.04.2013).
7. Указ Президента РФ от 14.01.1992 № 20 «О защите государственных секретов Российской Федерации» // <http://giod.co.Nsulta.Nst.ru>.
8. Указ Президента РФ от 24.01.1998 № 61 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗРФ. 02.02.1998. № 5. Ст. 561.
9. Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. № 247. 26.12.1997. (Документ утратил силу с 12 мая 2009 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537).
10. Указ Президента РФ от 21.04.2000 № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // СЗРФ. 24.04.2000. № 17. Ст. 1852. (Утратил силу с 5 февраля 2010 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 05.02.2010 № 146).
11. Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации» // СЗРФ. 15.02.2010. № 7. Ст. 724.
12. Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 12.02.2013) // Публикация на сайте [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) по состоянию на 20.02.2013.
13. Основные положения концепции внешней политики Российской Федерации от 23 апреля 1993 г. // <http://ucheb.Naik-o.Neli.Ne.com/131/1174.html>

**Астрахан Владимир Иванович**  
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»  
Доктор исторических наук, доцент  
Профессор кафедры «Теория и история государства и права»  
302020 Орел, Наугорское шоссе, 40  
Тел.: (4862) 42-11-07  
E-mail: [t-igip@list.ru](mailto:t-igip@list.ru)

V.I. ASTRAKHAN

## **FEDERAL LAW ON THE NATIONAL SECURITY: DYNAMICS, THE CONTENT, PRINCIPLES**

*The article is devoted to maintenance of the main stages of development of the modern Russian legislation on national security. The article assesses the dynamics of the legislative process in this field is characterized by the process of transformation of the concept and principles of national security laws and regulations.*

**Keywords:** national security; law on national security; the principles of national security.

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993) // SZRF. 26.01.2009. № 4. St. 445.
2. Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 05.03.1992 № 2446-1 (red. ot 26.06.2008) «O bezopasnosti» // Rossiyskaya gazeta. – № 103. – 06.05.1992. (Dokument utratil silu v svyazi s prinyatiyem Federalnogo zakona ot 28.12.2010 № 390-FZ).
3. Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 21.07.1993 № 5485-1 (red. ot 08.11.2011) «O gosudarstvennoy tay-ne» // SZRF. 13.10.1997. № 41. St. 8220-8235.
4. Federalnyy zakon ot 28.12.2010 № 390-FZ «O bezopasnosti» // SZRF. 03.01.2011. № 1. St. 2.
5. Federalnyy zakon ot 31.05.1996 № 61-FZ (red. ot 05.04.2013) «Ob oborone» (opublikovan na Ofi-tsiyalnom internet-portale pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru> - 08.04.2013).
6. Federalnyy zakon ot 26.02.1997 № 31-FZ (red. ot 05.04.2013) «O mobilizatsionnoy podgotovke i mobili-zatsii v Rossiyskoy Federatsii» (opublikovan na Ofitsialnom internet-portale pravovoy informa-tsii <http://www.pravo.gov.ru> - 08.04.2013).
7. Ukaz Prezidenta RF ot 14.01.1992 № 20 «O zashchite gosudarstvennykh sekretov Rossiyskoy Federa-tsii» // <http://giod.ccsu.ru>.
8. Ukaz Prezidenta RF ot 24.01.1998 № 61 «O perechne svedeniy, otnesennykh k gosudarstvennoy tayne» // SZRF. 02.02.1998. № 5. St. 561.
9. Ukaz Prezidenta RF ot 17.12.1997 № 1300 (red. ot 10.01.2000) «Ob utverzhdenii Kontseptsii natsio-nalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii» // Rossiyskaya gazeta. № 247. 26.12.1997. (Dokument utratil silu s 12 maya 2009 goda v svyazi s izdaniyem Ukaza Prezidenta RF ot 12.05.2009 № 537).
10. Ukaz Prezidenta RF ot 21.04.2000 № 706 «Ob utverzhdenii Voennoy doktriny Rossiyskoy Federa-tsii» // SZRF. 24.04.2000. № 17. St. 1852. (Utratil silu s 5 fevralya 2010 goda v svyazi s izdaniyem Ukaza Prezi-denta RF ot 05.02.2010 № 146).
11. Ukaz Prezidenta RF ot 05.02.2010 № 146 «O Voennoy doktrine Rossiyskoy Federatsii» // SZRF. 15.02.2010. № 7. St. 724.
12. Kontseptsiya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsii (utv. Prezidentom RF 12.02.2013) // Publi-katsiya na sayte [www.kreml.ru](http://www.kreml.ru) po sostoyaniyu na 20.02.2013.
13. Osnovnyye polozheniya kontseptsii vneshney politiki Rossiyskoy Federatsii ot 23 aprelya 1993 g. // <http://uchebnik-ole.com/131/1174.html>

**Astrakhan Vladimir Ivanovich**

State University - ESPC

Doctor of historical Sciences, associate Professor

Professor of the chair «Theory and history of state and law»

Orel 302020, Naugorskoe highway, 40

Tel: (4862) 42-11-07

E-mail: [t-igip@list.ru](mailto:t-igip@list.ru)

**КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

УДК 342.565

А.Н. БУМАГИН

**СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПУБЛИЧНОСТИ И КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ В СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

*Статья посвящена исследованию ряда теоретико-методологических проблем, связанных с соотношением публичности и конфиденциальности в судебной деятельности. Автор подчеркивает многозначность термина «публичность» в зависимости от правового контекста, особенностей конституционных полномочий соответствующих государственных органов. В работе показано, что обращение заинтересованного лица в суд есть акт публичного, не конфиденциального характера. Следовательно, по общему правилу, заявитель в судебные инстанции должен предполагать публичный характер последующего судебного разбирательства с его участием. Принцип публичности судопроизводства в силу требований ст. 123 Конституции РФ является правовым установлением общего характера, из которого возможны исключения по моральным основаниям, в целях обеспечения безопасности и общественного порядка, защиты частной жизни тяжущихся сторон, в интересах справедливости и правосудия.*

**Ключевые слова:** правосудие, публичность, конфиденциальность, открытое судебное разбирательство, гласность судебной деятельности.

Конституционно-правовое регулирование общественных отношений сопряжено с наличием ряда конкурирующих друг с другом принципов и норм. В ряде случаев это воспринимается как противоречия в правовом регулировании, которые не являются допустимыми по смыслу конституции государства. Так, ч. 1 ст. 15 Конституции РФ запрещает противоречие Конституции РФ законов и иных правовых актов, принимаемых в России. Часть 5 ст. 76 Конституции РФ не допускает, чтобы законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации противоречили федеральным законам, принятым по предметам ведения Федерации или ее совместного ведения с субъектами России. Вместе с тем, в юридической науке отмечено, что многие принципы и нормы конституционно-правового характера находятся в определенном противоречии друг другом, например: прямая демократия и народное представительство<sup>1</sup>; государственный суверенитет и разделение властей<sup>2</sup>; государственная целостность и право наций на самоопределение; публичные и частные интересы и т.п. Аналогичным образом наблюдается определенное противоречие между принципами публичности и конфиденциальности в судопроизводстве.

Слово «публичный», в зависимости от правового контекста, означает «открытый», «всенародный», «гласный», «официальный», «явный». Кроме того, в гражданском праве данный термин используют в целях противопоставления частноправовому регулированию общественных отношений. В романо-германской правовой традиции считается общепризнанным деление на публичное и частное право. Поэтому, применительно к судебной деятельности, требуется особое определение термина «публичный», которое характеризовало бы степень открытости, всенародности, гласности, прозрачности и транспарентности правосудия. В данном контексте значение слова «публичный» является более узким, чем в словосочетаниях «публичное право», «публичный интерес», «публично-правовое регулирование» и т.п.

<sup>1</sup> Арбузкин А.М. Народовластие в свете современных конституций // Вестник Московского университета. Серия право. 2010. № 1. С. 30-31.

<sup>2</sup> Астафичев П.А. Основы конституционного права Российской Федерации. Орел: ОРАГС, 2001. С. 14.

Следует различать публичность правосудия и судопроизводства. Н.В.Витрук, в частности, связал обеспечение «открытости» правосудия с доступом к правосудию в качестве органических элементов необходимости дальнейшей судебной реформы<sup>3</sup>. С этой точкой зрения нужно согласиться в контексте разграничения категорий публичности правосудия и судопроизводства. Обеспечение доступности правосудия – важная гарантия публичности именно правосудия, но не судопроизводства. Публичность судопроизводства, на наш взгляд, – более узкая категория. Она не предполагает в качестве структурных сущностных элементов такие компоненты, как право граждан на обращение в судебные инстанции, право быть выслушанным в суде и т.д. При этом публичность судопроизводства является частью, одной из гарантий публичности правосудия и судебной власти в целом.

С.А. Авакьян выделяет такие компоненты публичности в деятельности государственных органов, как «широкое привлечение общественности» и «гласность»<sup>4</sup>. Данные компоненты находятся органической взаимосвязи и характеризуют различные стороны публичности как единого конституционно-правового свойства органов государственной власти и местного самоуправления. С одной стороны, государственные органы не могут действовать обособленно и автономно по отношению к функционированию гражданского общества. Граждане и их объединения должны иметь гарантированную конституцией страны и законодательством возможность непосредственного участия в деятельности публичной власти. Применительно к институтам главы государства или парламента это выражается в форме периодически проводимых публичных выборов; в отношении судебной власти – гарантируется равный доступ граждан к замещению на конкурсной основе должностей судей и право участия граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных или арбитражных заседателей. С другой стороны – публичность предполагает гласность, открытость, информационную доступность деятельности каждого из государственных или муниципальных органов по реализации их компетенции. Никакой публичный орган не вправе действовать келейно, закрыто или тайно от гражданского общества.

Б.С. Эбзеев справедливо обращает внимание на «юридизацию» в лице государства социальной ответственности общества, поскольку государство выступает не только как носитель власти, но и как субъект определенных обязанностей по отношению к гражданам<sup>5</sup>. Данной мысли корреспондирует конструкция публичности правосудия в аспекте социального контроля судебной власти и фактора общественного доверия к суду. Судебные инстанции, с одной стороны, независимы (иное означало бы «посягательство на осуществление правосудия» и создавало бы «опасность того, что не будут обеспечены права и свободы человека»<sup>6</sup>, с другой – ответственны за свою деятельность перед государством и обществом. Независимость правосудия не может истолковываться как некая привилегия судебной власти, дающая конституционную санкцию произвольным действиям. Напротив, на суды возлагается ответственность обеспечения справедливого рассмотрения споров тяжущихся сторон, что предполагает их связанность правом, публично-правовые обязательства, защиту общества от противоправных деяний носителей судебной власти. В этом проявляется «публичность» их деятельности.

Примечательно, что термин «публичный» в его противопоставлении «частному» имеет несколько иное содержание по сравнению с его противопоставлением «конфиденциальному». Различают публичное и частное право, публичные и частные интересы, публично-правовое и частноправовое регулирование общественных отношений. В этих случаях под «публичным» понимается «не частное», «не гражданско-правовое», т.е. не связанное с имущественными отношениями при равноправии контрагентов. В данном контексте термин

---

<sup>3</sup> Витрук Н.В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности: вопросы теории и практики // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. М.: РАП, 2010. С. 20.

<sup>4</sup> Авакьян С.А. Размышления конституционалиста. М.: МГУ, 2010. С. 457.

<sup>5</sup> Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма, 2013. С. 204.

<sup>6</sup> Шинкунас Х. Конституционные аспекты судебной власти в Литве // Конституция как символ эпохи / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: МГУ, 2004. Т. 2. С. 279.

«публичное» подчеркивает, во-первых, неравенство субъектов правоотношений, наличие между ними публичной субординации; во-вторых, исключение сферы частной собственности, гражданско-правовых обязательств, имущественного оборота частных лиц. В связи с этим следует согласиться с позицией С.И.Некрасова о том, что публичный интерес – это «не интерес некоего абстрактного государства», а, в конечном итоге – интерес «неопределенного круга граждан, проживающих на соответствующей территории»<sup>7</sup>. Публичный интерес не следует отождествлять с законным интересом: последний может иметь и частноправовую природу<sup>8</sup>. Важно, чтобы публичный интерес не затрагивал сферу частной собственности, имущества, гражданско-правовых обязательств. Если же термин «публичное» противопоставляется «конфиденциальному», предполагается режим открытости, гласности, информационной и организационной доступности деятельности того или иного субъекта правоотношений. Даже в гражданском праве указанный термин широко используется в анализируемом контексте (например, институт публичной оферты). Публичная оферта есть частноправовой институт и, в этом смысле, он не относится к сфере публичного права, публично-правового регулирования общественных отношений.

Сущность публичности в деятельности государственных органов глубоко исследована в работах В.Т. Кабышева. Автор отмечает, что «общество не получило того, что провозглашено в Конституции РФ, потому что проводимые реформы (политическая, экономическая, административная, судебная) не завершены, а их реализация наталкивается на ряд объективных и субъективных преград». В связи с ними ученый подчеркивает необходимость комплексной «системы мер дальнейшего развития гражданского общества», его влияния на публичную власть посредством демократизации общественных отношений. Построение «справедливого общества свободных людей» невозможно без обеспечения режима открытого, гласного и публичного характера деятельности органов законодательной, исполнительной и (что особенно важно в исследуемом контексте) – судебной власти<sup>9</sup>.

Основная задача судебной власти состоит в «разрешении конфликтов и споров, возникающих в общественной и государственной жизни, восстановлении нарушенных прав, наказании тех, кто преступил правопорядок и нарушил закон»<sup>10</sup>. В этом правосудие значительно отличается от деятельности органов законодательной или исполнительной власти. Законодательные и исполнительные органы формируются, чаще всего, посредством всеобщих и равных выборов, их публичность и гласность обеспечивается конституционным механизмом функционирования представительной демократии. Открытый характер деятельности законодательных и исполнительных органов предопределен их основными конституционными функциями (законотворчество, публичное управление, организация исполнения законов и т.д.). Данные функции сопряжены, как правило, с воплощением в жизнь интересов всего общества.

В отличие от этого, судебные органы должны обеспечить, прежде всего, реализацию прав и законных интересов тяжущихся сторон, которые далеко не всегда заинтересованы в огласке обстоятельств, послуживших причиной обращения за защитой в судебные инстанции. Вместе с тем, публичность судопроизводства по уголовным делам оказывает важное превентивное воздействие на потенциальную преступность. Хозяйствующие субъекты заинтересованы в стабильности гражданского оборота, поэтому им важно знать, каким образом складывается практика разрешения споров в арбитражных судах с другим составом контрагентов. Достаточную степень публичности должно иметь судопроизводство по гражданским делам, в которых хотя бы одной из тяжущихся сторон выступают физические лица. Несомненно, требуют максимальной гласности судебные споры между государственными,

<sup>7</sup> Некрасов С.И. Сочетание частных и публичных интересов: проблемные вопросы некоторых правовых позиций Конституционного суда РФ // Государство, право и управление. М.: ГУУ, 2005. С. 54.

<sup>8</sup> Матейкович М.С., Горбунов В.А. Законные интересы в конституционном праве. М.: Норма, 2011. С. 134.

<sup>9</sup> Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. М.: Формула права, 2013. С. 225.

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации: энциклопедический словарь / В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. М.: Юристъ, 1997. С. 47.

муниципальными органами. В целом следует подчеркнуть, что *обращение* заинтересованного лица в суд есть акт *публичного*, не конфиденциального характера. Следовательно, по общему правилу, заявитель в судебные инстанции должен *предполагать публичный характер последующего судебного разбирательства* с его участием. Примечательно, что это обстоятельство нередко удерживает заинтересованных лиц от судебной формы защиты нарушенных прав<sup>11</sup>. Поэтому они прибегают к альтернативным формам защиты (самозащита, административная защита) либо оставляют факт правонарушения без адекватной реакции (что приводит к латентности правонарушений).

Проблемы соотношения публичности и конфиденциальности в судопроизводстве не всегда последовательно исследуются в современных научных работах. Так, А.Ф. Изварина в числе мер, направленных на совершенствование деятельности судебной системы, указывает, что «прозрачность и открытость деятельности судей должна быть законодательно закреплена с определением форм открытости судей перед обществом»<sup>12</sup>. Полагаем, что в данном выводе несколько смещены акценты в пользу обеспечения «открытости судей», в то время как ст. 123 Конституции РФ гарантирует открытый характер *разбирательства* дел во всех судах. Разумеется, не следует отрицать конституционной необходимости обеспечения некоторой степени прозрачности и открытости судей перед обществом, однако основная цель конституционно-правового регулирования данных общественных отношений состоит в гарантировании публичности *судопроизводства*. Общество интересуется личными и деловыми качествами судей, их образ жизни, привычки и пристрастия – не сами по себе, а в контексте их влияния на процесс независимого отправления правосудия. Открытость судей перед обществом сопряжена с реализацией ряда охраняемых законом тайн, включая право судей на неприкосновенность их частной жизни.

Таким образом, принцип публичности судопроизводства в силу требований ст. 123 Конституции РФ является правовым установлением общего характера, из которого возможны исключения по моральным основаниям, в целях обеспечения безопасности и общественного порядка, защиты частной жизни тяжущихся сторон, в интересах справедливости и правосудия. Гласность и открытый характер судебного разбирательства является важной формой социального контроля судебной власти и фактором общественного доверия к суду.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Размышления конституционалиста. М.: МГУ, 2010.
2. Арбузкин А.М. Народовластие в свете современных конституций // Вестник Московского университета. Серия право. 2010. № 1.
3. Астафичев П.А. Классика адвокатского мастерства и юридических ошибок: «золотой» свидетель // Современное общество и право. 2013. № 2.
4. Астафичев П.А. Классика адвокатского мастерства и юридических ошибок: «столичная знаменитость» // Современное общество и право. 2013. № 1.
5. Астафичев П.А. Основы конституционного права Российской Федерации. Орел: ОРАГС, 2001.
6. Витрук Н.В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности: вопросы теории и практики // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. М.: РАП, 2010.
7. Изварина А.Ф. Профилактика коррупции в судебной системе // Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования. Ростов-на-Дону: РГЭУ, 2008.
8. Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. М.: Формула права, 2013.
9. Конституция Российской Федерации: энциклопедический словарь / В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. М.: Юристъ, 1997.
10. Матейкович М.С., Горбунов В.А. Законные интересы в конституционном праве. М.: Норма, 2011.

<sup>11</sup> Астафичев П.А. Классика адвокатского мастерства и юридических ошибок: «золотой» свидетель // Современное общество и право. 2013. № 2. С. 114. Он же. Классика адвокатского мастерства и юридических ошибок: «столичная знаменитость» // Современное общество и право. 2013. № 1. С. 118.

<sup>12</sup> Изварина А.Ф. Профилактика коррупции в судебной системе // Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования. Ростов-на-Дону: РГЭУ, 2008. С. 129.



11. Некрасов С.И. Сочетание частных и публичных интересов: проблемные вопросы некоторых правовых позиций Конституционного суда РФ // Государство, право и управление. М.: ГУУ, 2005.
12. Шинкунас Х. Конституционные аспекты судебной власти в Литве // Конституция как символ эпохи / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: МГУ, 2004. Т. 2.
13. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма, 2013.

**Бумагин Александр Николаевич**

Арбитражный суд Орловской области  
Председатель суда  
302000, г. Орел, ул. Максима Горького 42  
Тел.: 8 (4862) 43-24-44  
E-mail: info@orel.arbitr.ru

A.N. BUMAGIN

**THE CORRELATION OF THE PRINCIPLES OF PUBLICITY  
AND CONFIDENTIALITY IN LEGAL PROCEEDINGS:  
THE THEORETICAL-METHODOLOGICAL ASPECT**

*Clause is devoted to research of some the theoretical and methodological problems connected with a parity of publicity and confidentiality in judicial activity. The author emphasizes a polysemy of the term «publicity» depending on a legal context, features of the constitutional powers of corresponding state bodies. In work it is shown, that the reference of the interested person in court is a certificate public, not confidential character. Hence, by the general rule, the applicant in judicial instances should assume public character of the subsequent proceeding with its participation. The principle of publicity of legal proceedings by virtue of requirements of item 123 of the Constitution of the Russian Federation is a legal establishment of the general character from which exceptions on the moral bases are possible, with a view of a safety and a public order, protection of a private life of the parties, in interests of justice.*

**Keywords:** justice, publicity, the confidentiality, the open proceeding, publicity of judicial activity.

**BIBLIOGRAPHY**

1. Avakyan S.A. Razmyshleniya konstitutsionalista. M.: MGU, 2010.
2. Arbuzkin A.M. Narodovlastiye v svete sovremennykh konstitutsiy // Vestnik Moskovskogo univer-siteta. Seriya pravo. 2010. № 1.
3. Astafichev P.A. Klassika advokatskogo masterstva i yuridicheskikh oshibok: «zolotoy» svidetel // Sovremennoye obshchestvo i pravo. 2013. № 2.
4. Astafichev P.A. Klassika advokatskogo masterstva i yuridicheskikh oshibok: «stolichnaya znameni-tost» // Sovremennoye obshchestvo i pravo. 2013. № 1.
5. Astafichev P.A. Osnovy konstitutsionnogo prava Rossiyskoy Federatsii. Orel: ORAGS, 2001.
6. Vitruk N.V. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii kak tsennost i konstitutsionnyye tsennosti: vo-prosy teorii i praktiki // Konstitutsionnyye tsennosti: soderzhaniye i problemy realizatsii. M.: RAP, 2010.
7. Izvarina A.F. Profilaktika korruptsii v sudebnoy sisteme // Yuridicheskaya nauka i metodologiya prepodavaniya yuridicheskikh distsiplina v usloviyakh reformirovaniya sistemy vysshego obrazovaniya. Rostov-na-Donu: RGEU, 2008.
8. Kabyshev V.T. S Konstitutsiyey po zhizni. M.: Formula prava, 2013.
9. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: entsiklopedicheskiy slovar / V.A.Tumanov, V.E.Chirkin, Yu.A.Yudin i dr. M.: Yurist, 1997.
10. Mateykovich M.S., Gorbunov V.A. Zakonnyye interesy v konstitutsionno prave. M.: Norma, 2011.
11. Nekrasov S.I. Sochetaniye chastnykh i publichnykh interesov: problemnyye voprosy nekotorykh pravovykh pozitsiy Konstitutsionnogo suda RF // Gosudarstvo, pravo i upravleniye. M.: GUU, 2005.
12. Shinkunas Kh. Konstitutsionnyye aspekty sudebnoy vlasti v Litve // Konstitutsiya kak simvol epokhi / Pod red. S.A.Avakyan. M.: MGU, 2004. Т. 2.
13. Ebzeyev B.S. Vvedeniye v Konstitutsiyu Rossii. M.: Norma, 2013.

**Bumagin Alexander Nikolaevich**

Arbitration court of Orel region  
The Chairman of the court  
302000, Orel, Maxim Gorky street 42  
Tel.: 8 (4862) 43-24-44  
E-mail: info@orel.arbitr.ru

А.А. ЛАБЕЙКИН

## ПРИНЦИП ГУМАНИЗМА КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РОССИИ\*

*В докладе обосновывается значение Конституции Российской Федерации 1993 г. для утверждения принципа гуманизма, характеризуется степень развития в Российской Конституции основных положений международного гуманитарного права, рассматривается влияние конституционно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина на процесс становления гражданского общества в России.*

*Ключевые слова:* правовое государство; принцип гуманизма; суверенитет человеческой личности; права и свободы человека и гражданина; гражданское общество.

Любой юбилей – повод, чтобы, вспомнив о прошлом, спланировать будущее. Россия-1993 и Россия-2013 – это две разные страны. И нашей сегодняшней Россией мы гордимся больше. Значит, 20 лет прошли не зря.

У каждого государства – свои этапы развития. Но в истории любой страны есть событие, которое становится символом качественного изменения государства. Это принятие Конституции – главного документа, или, если говорить терминами, принятыми уже не только в юридической среде, но и в обществе, Основного закона.

Обычно в Конституции закрепляются коренные положения политической, экономической, социальной жизни общества, утверждаются базовые регуляторы. Наша Конституция особенная: она стала не просто итогом социального консенсуса, своего рода Общественным договором, как ее европейские «сёстры», но и реальным инструментом реформ, которых так хотело большинство граждан тогдашней РСФСР.

С 1993 г. экономическая, социальная, общественно-политическая система России строится на базе нового Основного закона. На протяжении всех этих лет много говорилось о значении Конституции, о ее огромном регулятивном потенциале, который еще предстоит раскрыть по мере развития страны, о Конституции как правовой основе рыночной экономики и частной собственности. Безусловно, все это верно. Но, как представляется, не менее важно то, что принятая на всенародном голосовании новая Конституция впервые в тысячелетней истории провозгласила Россию правовым государством. Впервые верховенство права, законность стали идеологическими началами долгосрочного развития, принципами, определяющими построение всей системы общественных отношений. Впервые не политическая целесообразность, не высшая воля, не произвольная неограниченная власть государства, а закон был объявлен базовым принципом жизни и развития страны<sup>1</sup>.

Безусловно, все мы находимся под впечатлением ежегодного Послания Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию, произнесенному в дни юбилея Конституции и Парламента. «Конституционный каркас должен быть стабильным, и прежде всего это касается второй главы Конституции, посвященной правам и свободам человека», – провозгласил Владимир Путин. Заостряя внимание собравшихся на ключевых проблемах общественно-политического и социально-экономического характера, Президент еще не раз обращался к вопросу приоритетности прав человека. А под самый финал выступления снова вернулся к теме Конституции. «Чувство ответственности за страну – это лейтмотив, это нерв и стержень Конституции России, это призыв к каждому из нас», – сказал В.В. Путин. По его словам, «наш долг укреплять доверие людей». И предложил девиз наступающего года: если решение принято, то должно быть реализовано. Это девиз и для

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 03.03.2014. № 9. Ст. 851.

власти, и для общества, и для граждан. Только такой подход Президент считает «концентрированным выражением ответственности»<sup>2</sup>.

Говоря о сегодняшнем юбилее Конституции Российской Федерации, нельзя не упомянуть и еще об одном юбилее – 65-летию со дня принятия Всеобщей Декларации прав человека, документа, многие положения которого вошли в наше законодательство, и, прежде всего, в Конституцию России. Благодаря Декларации, принятой 10 декабря 1948 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН и воплотившей в себе идеи нескольких поколений мыслителей-гуманистов, впервые в истории мировой цивилизации, на планетарном уровне, получил признание принцип «суверенитета человеческой личности». Содержательную основу этого принципа составляют естественные права и свободы, изначально принадлежащие каждому человеку, вне зависимости от его политических взглядов, национальности, вероисповедания, гражданства, пола или имущественного положения<sup>3</sup>.

Глубоко закономерно, что это выдающееся, без преувеличения, событие произошло вскоре после завершения Второй мировой войны, отмеченной беспрецедентными нарушениями прав десятков, если не сотен миллионов людей.

Обсуждение проекта Всеобщей декларации шло, как известно, очень непросто. Ведь Объединенные Нации были далеко не едины в своем понимании мира, имели разные исторические и культурные традиции, государственное устройство, идеологию и уровень развития. Даже сама идея международной регламентации правового положения собственных граждан была в диковинку многим членам ООН. Некоторые из них и вовсе воспринимали ее как опасную ересь, как покушение на свое «священное» право творить у себя дома любые античеловеческие деяния за ширмой произвольно трактуемого национального суверенитета. Принятие в таких условиях Всеобщей декларации можно по достоинству отнести к числу величайших завоеваний человеческой цивилизации в XX веке.

Сегодня, столкнувшись с проблемами и вызовами нового века, можно с уверенностью констатировать, что гуманистические принципы, положенные в основу Всеобщей Декларации прав человека, ничуть не утратили своей актуальности. Несмотря на то, что этот документ не имеет обязательной юридической силы, огромное большинство государств воспринимает его дух и букву как своего рода моральный императив, к которому надо стремиться. Не случайно поэтому на основе Декларации подписаны многие международные договоры и конвенции, созданы универсальные механизмы защиты прав человека.

Вполне очевидно также и то, что в перспективе понятие «права и свободы человека» должно быть освобождено от политических нюансов. Все люди имеют равные права и свободы вне зависимости от своих политических взглядов. Именно поэтому борьба за права человека не должна быть борьбой против той или иной действующей власти. Напротив, это всегда борьба за укрепление демократического правопорядка.

Понимание этой фундаментальной истины зачастую дается нелегко. В этой ситуации и государству, и гражданскому обществу требуются терпение, мудрость и мужество. Выход в том, чтобы строго и повсеместно, без скидок на политическую конъюнктуру исполнять Конституцию Российской Федерации, провозгласившую права и свободы человека высшей ценностью государства, а их защиту – его первейшей обязанностью.

Конституционные права и свободы являются главным элементом конституционного правоотношения, в котором участвует государство и гражданин. Для гражданина смысл такого правоотношения состоит в получении защиты своих прав, а для государства – в обязанности предоставить эту защиту.

Основные права и свободы не только признаются государством, но и защищаются им, так как значимость конституционно закрепленных прав выражается в том, что именно их реализация позволяет считать государство демократическим и правовым. Где бы ни

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. № 282. 13.12.2013.

<sup>3</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 14–20.

находился человек, он является свободным существом, которое находится под защитой мирового сообщества, собственного государства, гражданином которого он является, а также государства, в котором он находится. Это состояние свободы не даруется государством (такое положение имело место в прежней конституции), а принадлежат ему от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ).

Важная страница в истории прав человека в мире – правозащитное движение 1960-х – 1980-х годов в СССР. Необходимо отметить уникальный вклад отечественных правозащитников в развитие понимания прав человека. Академик А.Д. Сахаров отмечал, что идея прав человека буквально выстрадана нашей трагической историей. Если на Западе права человека – идея скорее рационалистическая (основное внимание уделяется аспектам договора, компромисса), то в нашей культуре – большей степени нравственная. У А.И. Солженицына это сформулировано как задача «жить не по лжи». Уважение и соблюдение прав и свобод другого человека – это реализация принципа честности и порядочности: даже если мне не выгодно признавать правоту оппонента, я сделаю это из соображений нравственности.

Сегодня, в период формирования в России гражданского общества, когда приоритет личности в отношениях с государством становится все более ощутимым, идеи уважения к правам человека приобретают особую актуальность, так как они отличаются всеобщим характером, универсальностью, тесно связаны со всеми отраслями законодательства, различными сферами жизни общества.

Институт Уполномоченного по правам человека является новым для России и не имеет аналогов в тысячелетней истории нашей страны. Его учреждение знаменует важный этап развития Российского государства, на котором защита прав и законных интересов личности осознается и формулируется как задача государства.

Уполномоченные по правам человека не наделены какими-либо властными функциями. Суть их полномочий иная и относительно инновационная для России: этот институт призван поддерживать условия для признания, соблюдения и защиты прав граждан, для ознакомления общества с объективной информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина<sup>4</sup>. Тем самым приоткрывается определенная возможность для каждого, чьи права нарушены или ущемлены, «достучаться» до государственной власти посредством привлечения внимания общественности к проблеме, указания на нее властным органам, федеральному или региональным уполномоченным по правам человека.

И я глубоко убежден, что юбилей Конституции, 65-летняя история Декларации прав человека, Послание Президента Федеральному Собранию дают нам новые возможности, новый импульс уверенно и последовательно идти по этому благородному пути.

*\* Доклад публикуется по материалам межведомственной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации как критерий высшей ценности человека, его прав и свобод (к 20-летию Российской Конституции)», организованной 18 декабря 2013 г. юридическим институтом Госуниверситета – УНПК совместно с Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Орловской области.*

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 14–20.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 03.03.2014. № 9. Ст. 851.
3. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1011.

---

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1011.

4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. № 282. 13.12.2013.

**Лабейкин Александр Алексеевич**

Уполномоченный по правам человека в Орловской области  
Доктор педагогических наук, профессор  
302028, Орел, бульвар Победы, д. 26  
Тел. (4862) 45-89-60  
E-mail: www.ombudsman57.ru

A.A. LABEYKIN

## THE PRINCIPLE OF HUMANISM AS A BASIS CONSTITUTIONAL-DEMOCRATIC MODEL RUSSIA

*The report substantiates the importance of the Russian Constitution 1993, for ut-adoption of the principle of humanism, characterized by the degree of development of the Russian Constitution key provisions of international humanitarian law, discusses the impact of the constitutional-tocino-legal mechanism of protection of rights and freedoms of man and citizen in the process mills of civil society in Russia.*

**Keywords:** legal state; the principle of humanity; the sovereignty of the human person; the rights and freedoms of man and citizen; civil society.

### BIBLIOGRAPHY

1. Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka (prinyata 10.12.1948 Generalnoy Assambleyey OON) // Mezhdunarodnaya zashchita prav i svobod cheloveka. Sbornik dokumentov. M.: Yuridicheskaya literatura, 1990. S. 14–20.
2. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993) // SZ RF. 03.03.2014. № 9. St. 851.
3. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 26.02.1997 № 1-FKZ «Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 03.03.1997. № 9. St. 1011.
4. Poslaniye Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federalnomu Sobraniyu ot 12.12.2013 // Rossiyskaya gazeta. № 282. 13.12.2013

**Labeykin Aleksandr Alekseyevich**

The Commissioner for human rights in the Orel region  
Doctor of pedagogical Sciences, Professor  
302028 Orel, Boulevard of Victory, D. 26  
Tel. (4862) 45-89-60  
E-mail: www.ombudsman57.ru

Т.Н. МАТЮШЕВА

## КОНКРЕТИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В ПРАВОВОМ СТАТУСЕ УЧИТЕЛЯ (1977–1993 гг.)

*В статье анализируется нормативная база правового регулирования статуса учителя как одного из субъектов образовательных отношений в последнее пятнадцатилетие существования СССР – с 1977 по 1993 год. Система образования СССР этого периода характеризуется как наиболее полно решающая задачи по обеспечению права на образование. Центральное место в системе отводится учителю.*

**Ключевые слова:** система образования СССР; правовой статус учителя; конкретизация конституционных принципов; право на образование.

«Эта благороднейшая и труднейшая профессия требует от человека, посвятившего ей жизнь, постоянного творчества, неустанной работы мысли, огромной душевной щедрости, любви к детям, безграничной верности делу»

(из Постановления ВС СССР от 12 апреля 1984 года «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы»)

Исследование процесса конкретизации конституционных принципов в статусе учителя в последние пятнадцать лет существования СССР сегодня актуализируется объективной потребностью в создании такой системы реализации статуса учителя, которая могла бы изменять и развивать школьную образовательную среду адекватно и качественно. В отечественной правовой науке общие основания статуса учителей определены недостаточно, и одной из целей данной работы является аналитическое исследование нормативной базы правового регулирования статуса учителей в последние годы советского периода, изучения исторического законодательного опыта по его формированию и развитию для обеспечения возможности рассмотрения статуса учителя в настоящее время, использования исторического опыта в ходе сегодняшних реформ системы образования.

Образовательная проблематика, включающая государственную политику в сфере образования, принадлежала к разряду актуальных в советском обществе. Учитель должен иметь соответствующий статус, его профессия должна быть окружена общественным уважением. На закрепление основных прав и свобод личности СССР 1977 г. (ст. 20) было оказано воздействие международного права. Решающая роль учителей в развитии образования, значение влияния, которое оказывают учителя на развитие человеческой личности и современного общества, было признано в Рекомендациях специальной межправительственной конференции ЮНЕСКО по вопросу о статусе учителей от 05.10.1966 года<sup>1</sup>.

В 70-80-е годы 20-го века обсуждение вопросов образования в правовой литературе включало в себя анализ его проблем Л.А. Дольниковой, Т.С. Румянцевой и рядом других ученых<sup>2</sup>. Исследованию проблем образования были посвящены работы историков, педагогов советского периода<sup>3</sup>. Различные аспекты правового регулирования статуса учителей рассматриваются в докторской диссертации В.А. Штурбы, кандидатских диссертациях Т.И. Ереминой, В.В. Морозовой<sup>4</sup> и других ученых.

<sup>1</sup> Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М. 1993. С. 122.

<sup>2</sup> Дольникова Л.А. Право граждан на образование и организационно-правовые формы его обеспечения. Уфа, 1987; Румянцева Т.С. Конституционное право на образование в социалистических странах. М.: Наука, 1987; Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б. Правовые основы развития народного образования. Алма-Ата, 1983.

<sup>3</sup> Косолапов С.М., Федотов П.Н. Современные проблемы образования и воспитания подрастающего поколения. М., 1989 и др.

<sup>4</sup> Штурба В.А. Разработка государственной политики в области народного образования и ее реализация в РФ в 60-90-е гг. (на материалах Юга России): дисс. ... докт. ист. наук. Москва, 2001; Еремина Т.И. Законодательное

В правовом регулировании статуса учителей нами выделены два периода: 1977–1985, 1985–1992 гг.

Конституция СССР 1977 г. так определяла задачи народного образования: советское государство «ставит своей целью расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности». Ст. 45 Конституции предоставляла субъекту права на образование право выбора объема образования (от общего среднего до высшего); право на неограниченное самообразование в любой отрасли при обязательности получения общего среднего образования в учебном заведении; право выбора формы реализации права на получение общего или специального среднего образования, а также высшего образования (очная, вечерняя, заочная формы); право выбора конкретного учебного заведения.

В связи с данными конституционными положениями существенным для выделения особенностей правового регулирования статуса учителей первого периода является:

- рассмотрение конституционного права на образование в объективном значении как системы правовых норм, регулирующих часть отношений в области народного образования, которые, по словам Т.С. Румянцевой, связаны с обеспечением педагогическими работниками возможностей получения гражданами образования<sup>5</sup>;

- закрепление осуществления всеобщего обязательного среднего образования молодежи в СССР в Конституции СССР 1977 г. (ст. 45) и Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 43) (формальное его провозглашение произошло несколько ранее<sup>6</sup>);

- неизбежность фальсификации официальных данных. Стопроцентной реализации всеобща не было;

- процесс образования искажался, педагоги принуждались к завышению оценок.

О двух последних моментах. Процентомания сама по себе вредна, но когда на личность учителя «давили» с требованием повысить успеваемость, эффект мог быть противоположным. Процентомания вредна и потому, что на ее основе деформировалась личность учителя. Но, как известно, в воспитании все дело в том, кто воспитатель, а воспитать гражданина может только гражданин, действия которого замотивированы любовью к детям, а не принуждением к завышению оценок.

В Приказе Минпроса СССР от 20 февраля 1978 г. № 24 «Об утверждении квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения» определены должностные обязанности учителя. Учитель:

- на высоком идейном, научном и методическом уровне проводит обучение учащихся; должен знать: постановления и решения партии, правительства по коммунистическому воспитанию молодежи (данное положение в документе занимает первое место);

- добывается от учащихся прочных и глубоких знаний, формирует у них умение и навыки, готовит к практическому применению полученных знаний, организует и контролирует самостоятельную работу учащихся, планирует учебный материал по соответствующему предмету, обеспечивает выполнение учебной программы, участвует в методической работе;

- принимает активное участие в совершенствовании учебно-воспитательного процесса;

- осуществляет коммунистическое воспитание учащихся;

- проводит внеклассную воспитательную работу, факультативные занятия; руководит предметными и другими кружками, анализирует успеваемость учащихся, обеспечивает соблюдение ими учебной дисциплины, ведет учет посещаемости занятий;

---

регулирование правового статуса учителя в начале XX века: дисс. ...к.ю.н. Санкт-Петербург, 2006; Морозова В.В. Правовой и социальный статус учителей дореволюционной России: дисс. ...к.ю.н. Нижний Новгород, 2007.

<sup>5</sup> Румянцева Т.С. Конституционное право на образование в социалистических странах. М.: Наука, 1987. С. 12.

<sup>6</sup> Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 22.12.1977 г. № 1111 «О дальнейшем совершенствовании обучения, воспитания учащихся общеобразовательных школ и подготовки их к труду» // СП СССР. 1978. № 1. Ст.2.

– изучает личные качества учащихся, участвует в работе с их родителями, контролирует выполнение требований техники безопасности и производственной санитарии при эксплуатации учебного оборудования;

– должен знать предмет, его содержание и практическое применение; формы и методы обучения и воспитания учащихся, разрабатываемые советской педагогической наукой; основы трудового законодательства.

Даже конспективное перечисление требований к учителю позволяет сегодня сделать вывод об их чрезмерности и уязвимости учителя.

Четко выражены квалификационные требования: высшее или среднее специальное образование<sup>7</sup>.

Требование к повышению качества знаний могло быть выполнено учителем при реализации мер в целях коррекции недостатков психического развития учащихся начальных классов, ликвидации пробелов предыдущего обучения, а также для развития моторики, пространственной ориентации и др., о которых говорилось в Приказе Минпроса СССР от 3 июля 1981 г. № 103: «проводятся коррекционные групповые и индивидуальные занятия. Эти занятия проводятся учителями как непосредственно после уроков, так и во второй половине дня согласно расписанию»<sup>8</sup>.

В данном приказе определены специальные требования к статусу учителя и воспитателя специальной общеобразовательной школы-интерната (школы с продленным днем) для детей с задержкой психического развития:

– они назначаются отделами народного образования из числа лиц, имеющих высшее педагогическое образование или высшее дефектологическое образование, прошедших специальную подготовку. Учитель-логопед обязан всесторонне изучать речь учащихся, вести индивидуально-групповую работу с детьми, имеющими отклонения в речевом развитии, оказывать методическую помощь учителям по устранению недостатков речи учащихся. Один учитель-логопед работает с 25-30 детьми, имеющими недостатки речи;

– учителя и воспитателя спецшкол решают специальные задачи коррекции недостатков психического развития детей; систематически изучают динамику развития детей, выявляют запас знаний учащихся, возможности и особенности усвоения учебного материала, особенности речи, памяти, внимания, работоспособности детей, осуществляют индивидуальную помощь учащимся на уроках и во внеурочное время.

После того, как в Постановлении Апрельского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС была отмечена необходимость создавать благоприятные возможности для творческой деятельности педагогических коллективов, проявлять неустанную заботу об учителях, улучшении условий их труда, быта и отдыха, было принято Постановление ВС СССР от 12 апреля 1984 года «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы».

Верховный Совет СССР отметил, что успешное решение сложных задач обучения и воспитания молодежи в решающей степени зависит от учителя, его идейной убежденности, профессионального мастерства, эрудиции и культуры.

Была озвучена необходимость поднять общественный престиж учителя и мастера производственного обучения, их теоретическую и практическую подготовку, полностью обеспечить потребности системы народного образования в педагогических кадрах, повысить заработную плату и улучшить материально - бытовые условия педагогических работников.

В частности, в Постановлении говорилось: «Народный учитель – ваятель духовного мира юной личности, доверенное лицо общества, которому оно вверяет самое дорогое, самое

---

<sup>7</sup> Приказ Минпроса СССР от 20 февраля 1978 г. № 24 «Об утверждении квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>8</sup> Приказ Минпроса СССР от 3 июля 1981 г. № 103 «О введении в действие нормативных документов, регламентирующих деятельность специальных общеобразовательных школ-интернатов (школ с продленным днем) для детей с задержкой психического развития» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



ценное – детей, свою надежду, свое будущее. ...Своим самоотверженным, подвижническим трудом по воспитанию подрастающих поколений учитель снискал глубокую признательность и уважение народа. Многомиллионный отряд советского учительства – гордость нашей страны, надежная опора партии в воспитании молодежи»<sup>9</sup>.

Были определены задачи для достижения главной цели – сформировать молодые поколения, способные воплотить в жизнь программные установки партии по совершенствованию развитого социалистического общества. Выделена главная – значительное улучшение подготовки учительских кадров:

- будущим учителям, воспитателям нужно дать самые современные знания и хорошую практическую подготовку;

- предусмотреть изучение студентами основ современного производства и методов профессиональной ориентации школьников, поднять уровень психолого-педагогической подготовки, улучшить организацию и содержание практики;

- обеспечить переход в педагогических институтах на пятилетний срок обучения, укрепить профессорско-преподавательский состав педагогических вузов; поднять качество подготовки учителей в университетах, усилить помощь с их стороны педагогическим вузам в развитии научных исследований, повышении квалификации научно - педагогических кадров;

- полностью обеспечить возрастающие потребности общеобразовательных школ в педагогах, воспитателях, мастерах производственного обучения, развивать инженерно-педагогическое образование;

- искоренять из школьной практики факты формализма и процентомании, либерализм в оценке знаний и поведения учащихся; отменить отчетность школ об успеваемости;

- разработать научно обоснованные критерии оценки работы учителя<sup>10</sup>.

В названном постановлении уделено внимание улучшению работы по набору студентов в педвузы, в частности, планировалось расширить прием юношей на учебу по педагогическим специальностям. ЦК ВЛКСМ рекомендовано направлять по комсомольским путевкам в педвузы выпускников школ, училищ, лиц, уволенных в запас из рядов Вооруженных Сил СССР, молодежь с производства. Планировалось практиковать прием в педагогические учебные заведения по рекомендациям педагогических советов школ и средних профессионально-технических училищ, трудовых коллективов, органов народного образования.

Совершенно верно отмечена необходимость совершенствования системы повышения квалификации педагогических кадров, с целью чего планировалось развивать институты усовершенствования учителей как научно-методические центры повышения педагогического мастерства.

Кроме названных, предусматривались задачи по повышению заработной платы учителям, закреплению педагогических кадров, сокращению их текучести, постоянной заботе об улучшении условий труда и быта, медицинском обслуживании, санаторном лечении учителей, предоставлении им жилья в первоочередном порядке, расширении мер морального поощрения и материального стимулирования работы лучших педагогов.

С 1985 по 1992 годы нормативная база правового регулирования статуса учителей изменяется:

- началось упразднение таких направлений, как обеспечение идеологического характера образования, замена конституционного положения о среднем всеобщем образовании на общедоступность образования;

- открывались специальные общеобразовательные школы-интернаты, школы с продленным днем, классы выравнивания<sup>11</sup>;

<sup>9</sup> Постановление ВС СССР от 12 апреля 1984 года «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы» // Ведомости ВС СССР. 1984. № 16. Ст. 237.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 24 января 1985 г. № 85 «О мерах по улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в домах ребенка, детских домах и школах-интернатах» // Свод законов СССР. Т. 3. С. 288-5, 1990.

– выпускники спецшколы-интерната (школ с продленным днем) для детей с задержкой психического развития сдавали экзамены на общих основаниях и получали свидетельство об окончании восьмилетней школы. Но был введен запрет на направление в специальные школы-интернаты для детей с задержкой психического развития детей с явлениями педагогической запущенности, не сочетающейся с нарушениями познавательной деятельности, обусловленными недостаточностью нервной системы;

– создавались условия для правового закрепления осуществления всеобщего среднего образования.

В соответствии с Приказом Министерства просвещения СССР от 2 ноября 1984 г. № 122 был конкретизирован порядок расчета штатов и оплаты труда учителей I - IV классов в малокомплектных общеобразовательных школах»<sup>12</sup>: Отметим, что конкретизация порядка расчета штатов и оплаты труда учителей способствовала улучшению организации всего образовательного и воспитательного процесса.

Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 24 января 1985 г. № 85 были улучшены меры по воспитанию, обучению и материальному обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в домах ребенка, детских домах и школах-интернатах: была разрешена выплата пенсии по старости в размере 100 процентов в пределах 300 рублей в месяц вместе с заработной платой учителям, старшим воспитателям, воспитателям, старшим пионервожатым, медицинским работникам детских домов и школ - интернатов для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, расположенных в городах, поселках городского типа (рабочих поселках) и в сельской местности, а также педагогическим работникам домов ребенка.

В соответствии с Приказом Минпроса СССР от 23 декабря 1985 г. № 223 были конкретизированы Правила внутреннего трудового распорядка для работников общеобразовательных школ системы Министерства просвещения СССР<sup>13</sup>, где значительное место отведено обязанностям. Работники школы были обязаны:

– работать честно и добросовестно, строго выполнять обязанности, возложенные на них Уставом средней общеобразовательной школы, Правилами внутреннего трудового распорядка, положениями и должностными инструкциями;

– быть всегда внимательными к детям, вежливыми с родителями учащихся и членами коллектива, систематически повышать свой идейно - теоретический и культурный уровень, деловую квалификацию;

– быть примером достойного поведения и высокого морального долга на работе, в быту и общественных местах, соблюдать правила социалистического общежития.

Функционирование учреждений (организаций) системы образования и подготовки кадров в РСФСР с 1991 года регламентировалось Временными положениями. Положительно, что закрытие малокомплектных школ в этот период было предусмотрено только по решению схода граждан.

Во Временном положении о среднем специальном учебном заведении в РСФСР 1991 г. названы типы образовательных учреждений: техникумы, училища, колледжи, техникумы-совхозы (лесхозы), техникумы-предприятия, училища-лечебные учреждения и т.п. Разнообразие их типов и видов заведомо давало основание для того, чтобы отметить хаотичность системы начального и среднего профессионального образования. Во Временном положении о дошкольном учреждении в РСФСР выделен тип дошкольного учреждения для детей с ограниченными возможностями здоровья (компенсирующий) вместе с общеразвивающим; ухода, присмотра и оздоровления; комбинированным.

---

<sup>12</sup> Приказ Министерства просвещения СССР от 2 ноября 1984 г. № 122 «О порядке расчета штатов и оплаты труда учителей I - IV классов в малокомплектных общеобразовательных школах» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Приказ Минпроса СССР от 23 декабря 1985 г. № 223 «Об утверждении Правил внутреннего трудового распорядка для работников общеобразовательных школ системы Министерства просвещения СССР» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Характерно, что Временным положением о внешкольном учреждении в РСФСР учителям вменялась в обязанность индивидуальная работа с детьми-инвалидами по месту жительства, создание разновозрастных объединений по интересам (кружок, секция, студия, клуб, ансамбль, театр и другие).

Закон РФ «Об образовании» (1992г.)<sup>14</sup> послужил основной правовой базой реформирования системы образования.

К компетенции образовательного учреждения были отнесены (ст. 32) содействие деятельности учительских (педагогических) организаций и методических объединений. Для учителей и других педагогических работников размер средней ставки (ст. 54) устанавливается на уровне не ниже средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации.

Статья 55 была посвящена правовому регулированию прав, социальных гарантий и льгот работников образовательных учреждений.

Работникам образовательных учреждений предоставлялось право на участие в управлении образовательным учреждением, на защиту своей профессиональной чести и достоинства, на свободу выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников, методов оценки знаний обучающихся, воспитанников, на нормированный шестичасовой рабочий день и сокращенную рабочую неделю, на удлиненный оплачиваемый отпуск, на получение пенсии по выслуге лет до достижения пенсионного возраста, на длительный отпуск сроком до одного года, порядок и условия предоставления которого определяются учредителем и (или) уставом образовательного учреждения, на обеспечение книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями, на льготы, предусмотренные в данной местности для специалистов сельского хозяйства.

Для обучающегося (его законных представителей) как субъекта конституционного права на образование не учитель (преподаватель), а образовательное учреждение как юридическое лицо, как управляющий образовательным процессом субъект является юридической стороной отношений.

Подводя итог, отметим, что в СССР были достигнуты успехи в области правового регулирования статуса учителей. Было обновлено содержание образования, повысился уровень обучения и воспитания в школе, завершён переход ко всеобщему обязательному среднему образованию; конкретизировались права и обязанности учителей.

В вопросах правового регулирования статуса учителей советское законодательство пошло несколько дальше международных стандартов; подъем гуманизации сферы образования начался в нашей стране не только в настоящее время: гуманистические ценности в сфере образования начали внедряться значительно ранее - в СССР.

Однако только конституционная норма о приоритете общечеловеческих ценностей даст возможность по-новому оценить учителя в новой России – после принятия Конституции 1993 года.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М. 1993.
2. Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (с изм. от 24.12.1993) «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 19. № 30. Ст. 1797.
3. Постановление ВС СССР от 12 апреля 1984 года «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы» // Ведомости ВС СССР. 1984. № 16. Ст. 237.
4. Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 22.12.1977 г. № 1111 «О дальнейшем совершенствовании обучения, воспитания учащихся общеобразовательных школ и подготовки их к труду» // СП СССР. 1978. № 1. Ст.2.

<sup>14</sup> Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (с изм. от 24.12.1993) «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 19. № 30. Ст. 1797.

5. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 24 января 1985 г. № 85 «О мерах по улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в домах ребенка, детских домах и школах-интернатах» // Свод законов СССР. Т. 3. С. 288-5, 1990.
6. Приказ Министерства просвещения СССР от 2 ноября 1984 г. № 122 «О порядке расчета штатов и оплаты труда учителей I - IV классов в малокомплектных общеобразовательных школах» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» .
7. Приказ Минпроса СССР от 20 февраля 1978 г. № 24 «Об утверждении квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» .
8. Приказ Минпроса СССР от 23 декабря 1985 г. № 223 «Об утверждении Правил внутреннего трудового распорядка для работников общеобразовательных школ системы Министерства просвещения СССР» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» .
9. Приказ Минпроса СССР от 3 июля 1981 г. № 103 «О введении в действие нормативных документов, регламентирующих деятельность специальных общеобразовательных школ-интернатов (школ с продленным днем) для детей с задержкой психического развития» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» .
10. Дольникова Л.А. Право граждан на образование и организационно-правовые формы его обеспечения. Уфа, 1987.
11. Еремина Т.И. Законодательное регулирование правового статуса учителя в начале XX века: дисс. ...к.ю.н. Санкт-Петербург, 2006.
12. Косолапов С.М., Федотов П.Н. Современные проблемы образования и воспитания подрастающего поколения. М., 1989.
13. Морозова В. В. Правовой и социальный статус учителей дореволюционной России: дисс. ...к.ю.н. Нижний Новгород, 2007.
14. Румянцева Т.С. Конституционное право на образование в социалистических странах. М.: Наука, 1987.
15. Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б. Правовые основы развития народного образования. Алма-Ата, 1983.
16. Штурба В.А. Разработка государственной политики в области народного образования и ее реализация в РФ в 60-90-е гг. (на материалах Юга России): дисс. ... докт. ист. наук. Москва, 2001.

### **Матюшева Татьяна Николаевна**

Северо-Кавказский филиал  
ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия»  
Доктор юридических наук  
Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин  
350002, Краснодар, ул. Леваневского, д. 187  
Тел.: 8-918-447-16-70  
E-mail: matyushevata@rambler.ru

---

T.N. MATYUSHEVA

## **THE SPECIFICATION OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE LEGAL STATUS OF TEACHERS (1977-1993)**

*The article analyses the regulatory framework of legal regulation of the status of teachers as one of the subjects of educational relations in the last fifteen years of existence of the USSR from 1977 to 1993. The education system of the USSR this period is characterized as most completely solves the problems of guaranteeing the right to education. The Central place in the system is given to the teacher.*

**Keywords:** *the system of education of the USSR; the legal status of teachers; the specification of the constitutional principles; the right to education.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Mezhdunarodnyye normativnyye akty YuNESKO. M. 1993.
2. Zakon RF ot 10.07.1992 № 3266-1 (s izm. ot 24.12.1993) «Ob obrazovanii» // Vedomosti SND i VS RF. 19. № 30. St. 1797.
3. Postanovleniye VS SSSR ot 12 aprelya 1984 goda «Ob osnovnykh napravleniyakh reformy obshcheobrazovatelnoy i professionalnoy shkoly» // Vedomosti VS SSSR. 1984. № 16. St. 237.

4. Postanovleniye TsK KPSS i Sovmina SSSR ot 22.12.1977 g. № 1111 «O dalneysheem sovershenstvo-vanii obucheniya, vospitaniya uchashchikhsya obshcheobrazovatelnykh shkol i podgotovki ikh k trudu» // SP SSSR. 1978. № 1. St.2.
5. Postanovleniye TsK KPSS, Sovmina SSSR ot 24 yanvarya 1985 g. № 85 «O merakh po uluchsheniyu vospitaniya, obucheniya i materialnogo obespecheniya detey-sirot i detey, ostavshikhhsya bez popecheniya roditel'ey, v domakh rebenka, detskikh domakh i shkolakh-internatakh» // Svod zakonov SSSR. T. 3. S. 288-5, 1990.
6. Prikaz Ministerstva prosveshcheniya SSSR ot 2 noyabrya 1984 g. № 122 «O poryadke rascheta shtatov i oplaty truda uchiteley I - IV klassov v malokomplektnykh obshcheobrazovatelnykh shkolakh» // Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz SPS «KonsultantPlyus» .
7. Prikaz Minprosa SSSR ot 20 fevralya 1978 g. № 24 «Ob utverzhdenii kvalifikatsionnykh kharakteristik dolzhnostey rukovodyashchikh i pedagogicheskikh rabotnikov uchrezhdeniy prosveshcheniya» // Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz SPS «KonsultantPlyus» .
8. Prikaz Minprosa SSSR ot 23 dekabrya 1985 g. № 223 «Ob utverzhdenii Pravil vnutrennego trudo-vogo rasporyadka dlya rabotnikov obshcheobrazovatelnykh shkol sistemy Ministerstva prosveshcheniya SSSR» // Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz SPS «KonsultantPlyus» .
9. Prikaz Minprosa SSSR ot 3 iyulya 1981 g. № 103 «O vvedenii v deystviye normativnykh dokumentov, reglamentiruyushchikh deyatelnost spetsialnykh obshcheobrazovatelnykh shkol-internatov (shkol s prodlennym dnem) dlya detey s zaderzhkoy psikhicheskogo razvitiya» // Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz SPS «KonsultantPlyus» .
10. Dolnikova L.A. Pravo grazhdan na obrazovaniye i organizatsionno-pravovyye formy yego obespecheniya. Ufa, 1987.
11. Eremina T.I. Zakonodatelnoye regulirovaniye pravovogo statusa uchitelya v nachale XX veka: diss. ...k.yu.n. Sankt-Peterburg, 2006.
12. Kosolapov S.M., Fedotov P.N. Sovremennyye problemy obrazovaniya i vospitaniya podrastayushchego pokoleniya. M., 1989.
13. Morozova V. V. Pravovoy i sotsialnyy status uchiteley dorevolyutsionnoy Rossii: diss. ...k.yu.n. Nizhniy Novgorod, 2007.
14. Rumyantseva T.S. Konstitutsionnoye pravo na obrazovaniye v sotsialisticheskikh stranakh. M.: Nauka, 1987.
15. Sapargaliyev G.S., Bayanov Ye.B. Pravovyye osnovy razvitiya narodnogo obrazovaniya. Alma-Ata, 1983.
16. Shturba V.A. Razrabotka gosudarstvennoy politiki v oblasti narodnogo obrazovaniya i yeye realizatsiya v RF v 60-90-e gg. (na materialakh Yuga Rossii): diss. ... dokt. ist. nauk. Moskva, 2001.

**Matyusheva Tatyana Nikolayevna**

North-Caucasian branch  
Russian Academy of justice  
Doctor of law Sciences  
Professor of the Department of state and legal disciplines  
350002, Krasnodar, Levanevskogo street, 187 D.  
Tel: 8-918-447-16-70  
E-mail: matyushevata@rambler.ru

Е.Г. ЛЫКИН

## РОЛЬ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД\*

*В докладе обосновывается место института уполномоченных по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти, раскрывается роль указанного института в механизме реализации экономических прав и свобод, рассматриваются актуальные вопросы его становления на региональном уровне (на примере Орловской области).*

**Ключевые слова:** свобода экономической деятельности; экономические правоотношения; институт уполномоченных по защите прав предпринимателей.

20 лет назад всенародным голосованием принята Конституция Российской Федерации. Это событие является не просто очередным штрихом в истории законодательства нашей страны. Конституция России 1993 г. фактически положила начало становлению нового государственного устройства, новой политической системы, новой экономики и нового общества. Думаю, не погрешу против истины, если скажу, что эту Конституцию можно назвать одной из немногих, которые отвечают реальным потребностям правового регулирования и истинной сути всего комплекса общественных отношений.

Безусловно, принятие Конституции 1993 года явилось прогрессивным шагом не только поэтому, но и по причине того, что закрепленные в ней права и свободы получили реальное право на реализацию в жизни. Предыдущие основные законы нашей страны также включали в себя основные демократические ценности, взять ли «сталинскую» Конституцию, или Конституцию РСФСР 1978 года. Но ни одна из них не действовала фактически, когда вставал вопрос «о правах». И в этом первое и неоспоримое достижение нынешней Конституции.

Вторая особенность Конституции 1993 года, о которой я не могу не сказать как Уполномоченный по защите прав предпринимателей, – это признание равенства всех форм собственности и свободы экономической деятельности. Включением в Конституцию данных принципов впервые в истории XX века в нашей стране было юридически закреплено сформировавшееся в начале 1990-х гг. понимание невозможности дальнейшего существования советской модели плановой экономики. Только свобода рыночных отношений могла обеспечить дальнейшее развитие России и вывод ее из стагнации. Это и нашло отражение в новом Основном законе<sup>1</sup>.

Как отмечалось ранее, все основные дефиниции Конституции немедленно продолжили свое дальнейшее развитие в законах и подзаконных нормативных правовых актах. Полагаю, что в этом заслуга не только государства, несомненно, проявившего соответствующую политическую волю, но и самого общества, желающего позитивного развития и перемен.

С принятием Конституции система законодательства России подверглась полномасштабным изменениям, причем не путем внесения отдельных поправок к действующим документам, а изданием новых, в основном кодифицированных нормативных правовых актов, таких, например, как Гражданский кодекс, вобравший в себя опыт апробированной столетиями римской цивилистики, успешно работающей до сих пор. Принятием Гражданского кодекса было положено начало формированию нового подхода к регулированию экономики, в основе которого – свобода и равенство субъектов экономических правоотношений<sup>2</sup>. Утверждение этого подхода повлекло за собой возникновение новой судебной и арбитражной

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 03.03.2014. № 9. Ст. 851.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

практики фактически нового государства. Безусловно, не все шло гладко и безболезненно, да и сейчас время от времени возникают определенные вопросы при реализации предпринимателями своих конституционных прав, но, в большинстве своем, они касаются практики правоприменения.

Решение этих вопросов и есть основная задача вновь созданного государственного института уполномоченных по защите прав предпринимателей. Необходимость его создания была определена Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»<sup>3</sup>. Принятие же 7 мая 2013 года Федерального закона № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» окончательно закрепило его формирование, основные задачи и направления деятельности<sup>4</sup>.

Дальнейшая работа началась в субъектах Российской Федерации, которым предстояло принять свои законы по вопросам уполномоченных, осуществить их назначение, сформировать аппараты. В Орловской области соответствующий закон принят 1 августа 2013 г.<sup>5</sup>, а 27 сентября Орловским областным Советом народных депутатов было осуществлено мое назначение.

Многие задаются вопросом – а нужен ли вообще Уполномоченный по защите прав предпринимателей, или, как его еще называют, бизнес-омбудсмен? Могу откровенно сказать: глубоко убежден в том, что введение в стране института уполномоченных совершенно оправдано. И совсем не потому, что права других граждан, не связанных с предпринимательской деятельностью, менее значимы или их защита не требует пристального внимания. Думаю, трудно спорить с тем, что, пожалуй, ни одна сфера общественной жизни в нашей стране не находится под столь пристальным вниманием, в том числе и со стороны государства, как предпринимательство. Начиная с государственной регистрации индивидуального предпринимателя или юридического лица до момента прекращения его деятельности, а порой и после этого, представитель бизнеса оказывается в самом центре воздействия системы управления, контроля и надзора, в особенностях которой порой далеко не просто разобраться и квалифицированному юристу, а тем более предпринимателю.

По сути, он остается один на один с несколькими десятками контролирующих, проверяющих и надзорных органов, каждый из которых не только может систематически проверять его деятельность, но и обязан сделать это хотя бы раз в три года.

Да, крупная компания может позволить себе содержать штат профессиональных юристов, защищающих и отстаивающих корпоративные интересы. Но огромная доля российского бизнеса – это средние и малые предприятия, которым это не по карману. Я уже не говорю об индивидуальных предпринимателях, которые остаются с этим один на один.

Могут ли они в одночасье постичь все нормы российского права и безукоризненно овладеть всеми институтами, в частности, налогового законодательства, гражданского права, особенностями охраны труда и пожарной безопасности и много-много другого, причем не только для того, чтобы их соблюдать, но и грамотно вести себя при проведении проверок?

Ключевая задача Уполномоченных – это не только защитить и поддержать в трудную минуту предпринимателя, но и, в первую очередь, научить его правильно и законно вести свою деятельность, отстаивать свои права и интересы.

По сути, Уполномоченный – это своего рода арбитр между предпринимателем и многочисленными структурами власти, с которыми ему приходится сталкиваться чуть ли не ежедневно.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2333.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ РФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2305.

<sup>5</sup> Закон Орловской области от 01.08.2013 № 1520-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Орловской области» // <http://orel-region.ru/>.

Институт Уполномоченных имеет одну структурную особенность, которую я расцениваю крайне положительно. Система уполномоченных по защите прав предпринимателей является системой двойного подчинения, а, следовательно, двойного контроля за объективностью, непредвзятостью и эффективностью. Так, уполномоченные в субъектах Российской Федерации назначаются региональными органами власти, в частности, в Орловской области это осуществляет облсовет. Это означает, что деятельность Уполномоченного в Орловской области контролируется избранными народом депутатами. В тоже время, региональные уполномоченные входят в единую систему органов Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, который также контролирует их работу. Здесь коренится возможность при возникновении необходимости решения какой-либо проблемы на федеральном уровне, например, законодательного регулирования, обратиться к Федеральному Уполномоченному, который вправе инициировать рассмотрение соответствующего вопроса на самом высоком властном уровне, вплоть до Президента Российской Федерации.

Говоря о роли и месте института уполномоченных по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти, нельзя не отметить его ключевую особенность, его отличие от иных структур, в том числе суда или прокуратуры. Ни судебная власть, ни иные органы власти, осуществляющие правоприменение, не имеют специфической цели деятельности, выходящей за пределы защиты и состоящей в поддержке предпринимательства, оказании практической помощи и содействия бизнесу.

В этом и заключается специфика института Уполномоченных.

Можно провести аналогию с адвокатурой, но и здесь есть серьезное отличие – Уполномоченный оказывает помощь бесплатно, и ею может воспользоваться каждый.

Это в особенности актуально с учетом довольно-таки широкого круга предоставленных законом полномочий, к числу которых, наряду с рассмотрением жалоб, относятся: участие в нормотворческой деятельности, работе контролирующих органов и проведении ими проверок предпринимателей, обращение в суды с участием в судебных заседаниях и многое другое.

Полагаю, что это не так уж и мало.

К примеру, при осуществлении контролирующим органом проверки предпринимателя, которая будет проводиться с участием Уполномоченного, вряд ли сможет быть реализовано желание отдельного чиновника предъявить излишние требования, которые могли бы быть приняты как должное и необходимое, если бы Уполномоченный при проверке не присутствовал.

Как отмечалось ранее, институт уполномоченных по защите прав предпринимателей входит в общую систему государственной власти. И это весьма существенно, так как, только обладая полномочиями органа власти, Уполномоченный может реально, а не декларативно осуществлять свои полномочия. Только в таком случае он является полноценным регулятором отношений между властью и предпринимательством. В этом и есть его назначение.

Деятельность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области находится в самой начальной стадии, но уже ведется активно. К настоящему времени проделана серьезная предварительная работа. Губернатором области 9 сентября 2013 года утверждено Положение об Аппарате Уполномоченного, его структура и штатное расписание<sup>6</sup>. Выделено и обустроено служебное помещение, предусмотрено бюджетное финансирование. Проводится конкурс на замещение должностей сотрудников Аппарата. Осуществляется прием граждан и разрешение обращений. Создан сайт в Сети Интернет.

Нами уже подписан ряд Соглашений о взаимодействии с государственными и муниципальными органами (это прокуратура, инспекция труда, управление Роспотребнадзора, МЧС, Управление Федеральной миграционной службы, Управление Федеральной антимо-

---

<sup>6</sup> Указ губернатора Орловской области от 9 сентября 2013 г. № 393 «Об утверждении Положения об Аппарате Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области, его структуры и штатного расписания» // <http://www.garant.ru/hotlaw/orel/497585/>



нопольной службы, администрация города Орла), на стадии окончательного согласования Соглашения с другими структурами.

Иными словами, работа уже организована, нарабатывается практика, налаживается межведомственное взаимодействие, очевидна эффективность этого вида деятельности.

Возвращаясь к теме юбилея Конституции Российской Федерации, искренне надеюсь, что работа института уполномоченных не только позволит поддержать в трудную минуту предпринимателя, оказать ему реальную поддержку советом и делом, но и выведет российского предпринимателя на качественно новый уровень, в первую очередь вооружив его знаниями и уверенностью в себе. Только тогда в самом широком смысле гарантированные ему Конституцией права и свободы будут до конца реализованы.

*\* Доклад публикуется по материалам межведомственной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации как критерий высшей ценности человека, его прав и свобод (к 20-летию Российской Конституции)», организованной 18 декабря 2013 г. юридическим институтом Госуниверситета – УНПК совместно с Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Орловской области.*

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 03.03.2014. № 9. Ст. 851.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
3. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2333.
4. Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗРФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2305.
5. Закон Орловской области от 01.08.2013 № 1520-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Орловской области» // <http://orel-region.ru/>.
6. Указ губернатора Орловской области от 9 сентября 2013 г. n 393 «Об утверждении Положения об Аппарате Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области, его структуры и штатного расписания» // <http://www.garant.ru/hotlaw/orel/497585/>

**Лыкин Евгений Геннадьевич**

Уполномоченный по защите прав предпринимателей  
в Орловской области,  
кандидат юридических наук  
302006, Орел, ул. Московская, д. 159  
Тел. (4862) 54-40-20  
E-mail: [biznesombudsman.orel@mail.ru](mailto:biznesombudsman.orel@mail.ru)

E.G. LYKIN

## THE ROLE OF THE INSTITUTION OF COMMISSIONER FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURS IN THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC RIGHTS AND FREEDOMS

*The report substantiates the place of the institution of Plenipotentiaries on the protection of the rights of entrepreneurs in the system of bodies of state power, the role of the specified Institute in the implementation of economic rights and freedoms are discussed urgent issues of its development on the regional level (by the example of Orel region).*

**Keywords:** *freedom of economic activity; economic relations; the institution of Plenipotentiaries on the protection of the rights of entrepreneurs*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993) // SZ RF. 03.03.2014. № 9. St. 851.
2. Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast pervaya) ot 30.11.1994 № 51-FZ // SZ RF. 05.12.1994. № 32. St. 3301.
3. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2012 № 596 «O dolgosrochnoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy politike» // SZ RF. 07.05.2012. № 19. St. 2333.
4. Federalnyy zakon ot 07.05.2013 № 78-FZ «Ob upolnomochennykh po zashchite prav predprinimateley v Rossiyskoy Federatsii» // SZRF. 13.05.2013. № 19. St. 2305.
5. Zakon Orlovskoy oblasti ot 01.08.2013 № 1520-OZ» Ob Upolnomochennom po zashchite prav predprinimateley v Orlovskoy oblasti» // <http://orel-region.ru/>.
6. Ukaz gubernatora Orlovskoy oblasti ot 9 sentyabrya 2013 g. n 393 «Ob utverzhdenii Polozheniya ob Apparate Upolnomochennogo po zashchite prav predprinimateley v Orlovskoy oblasti, yego struktury i shtatnogo raspisaniya» // <http://www.garant.ru/hotlaw/orel/497585/>

**Lykin Evgeniy Gennadyevich**

The Commissioner for the protection of the rights of entrepreneurs  
in the Orel region,  
candidate of legal Sciences  
302006, Orel, street Moscow, D. 159  
Tel: (4862) 54-40-20  
E-mail: [biznesombudsman.orel@mail.ru](mailto:biznesombudsman.orel@mail.ru)

М.Н. КУШАКОВ

## ВЫБОРЫ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ДЕЙСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

*Статья посвящена актуальным вопросам становления избирательной системы Приднестровской Молдавской Республики. В статье характеризуется конституционно-правовой механизм реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Республики, оценивается эффективность указанного института в контексте становления приднестровской государственности.*

**Ключевые слова:** избирательное право; гарантии избирательных прав граждан; приднестровская государственность.

В международном пакте о гражданских и политических правах признается, что каждый гражданин имеет право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, а также голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей<sup>1</sup>.

2 сентября 1990 г. II-ой Чрезвычайный съезд депутатов всех уровней Приднестровья, основываясь на результатах свободного волеизъявления народа на местных референдумах и сходах граждан, провозгласил создание нового независимого государства. Это важнейшее политическое решение было вызвано необходимостью защиты и обеспечения равенства прав и возможностей многонационального населения Приднестровья в условиях доминирования в официальном Кишиневе прорумынской, национал-экстремистской политики, направленной на дискриминацию представителей нетитульной нации.

В Основном законе, принятом на всенародном референдуме 24 декабря 1995 г., Приднестровское государство, закрепляя и расширяя приоритеты, провозглашенные в первых важнейших документах – Декларации об образовании ПМССР, Декрете о государственной власти ПМССР, Декларации о суверенитете ПМССР и Конституции ПМССР:

- объявляет человека, его права и свободы высшей ценностью, а защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства;
- гарантирует равенство прав и свобод без различия пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения;
- подтверждает приверженность современным прогрессивным принципам демократии, провозглашает народ носителем суверенитета и единственным источником власти.

Конституция Приднестровской Молдавской Республики закрепляет порядок, при котором «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ст. 1).

Поскольку только проведение выборов на демократической основе и признание их результатов всеми участниками избирательного процесса делает выборы инструментом согласия и стабильности в обществе, в нормы Конституции Приднестровской Молдавской Республики заложены демократические принципы избирательного права и построения избирательной системы, выступающие в качестве международных стандартов (всеобщие, равные, прямые, открытые, гласные, свободные, справедливые и периодически проводимые выборы). Такой подход создает условия для реализации права на участие в управлении

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Вместе с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах) (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 470-482.

делами общества и государства: «Граждане Приднестровской Молдавской Республики могут свободно избирать и быть избранными в государственные органы на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 31)<sup>2</sup>.

Граждане ПМР, обладающие избирательными правами, также имеют право участвовать в выдвижении кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, в т.ч. в установлении итогов голосования и определении результатов выборов, других избирательных действиях.

В соответствии с действующим законодательством активным избирательным правом обладают все граждане ПМР, достигшие 18 лет, за исключением лиц, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

Реализация пассивного избирательного права предполагает соблюдение ряда цензов. Так, Президентом и Вице-Президентом может быть избран гражданин ПМР, обладающий избирательным правом, не моложе 35 лет, состоящий в гражданстве ПМР не менее 10 лет и постоянно проживающий на территории Республики. Депутатом Верховного Совета может быть гражданин ПМР, обладающий активным избирательным правом, ко дню выборов достигший возраста 25 лет, состоящий в гражданстве ПМР не менее 5 лет, постоянно проживающий на территории ПМР последние 5 лет. Депутатом местного Совета народных депутатов может быть гражданин ПМР, состоящий в гражданстве ПМР не менее 3 лет ко дню выборов, обладающий активным избирательным правом, достигший на дату назначения выборов 21-летнего возраста и постоянно проживающий на территории данного местного Совета народных депутатов последние 3 года ко дню выборов. Все виды выборов осуществляются на основе мажоритарной избирательной системы (относительного большинства), раз в 5 лет<sup>3</sup>.

За 23 года становления и развития приднестровского государства граждане Приднестровской Молдавской Республики участвовали в четырех избирательных кампаниях по выборам главы государства - Президента ПМР (в т.ч. и Вице-Президента ПМР), пяти (с учетом 12.12.2010 г.) избирательных кампаниях по формированию представительного и единственно законодательного органа государственной власти – Верховного Совета, четырех избирательных кампаниях по выборам местных представительных органов государственной власти – городские, районные, сельские (поселковые) Советы народных депутатов.

Выборы, регулярно проводимые в Приднестровской Молдавской Республике, являются важным условием участия граждан не только в управлении и развитии приднестровской государственности, но и в формировании гражданского общества.

Становление и развитие основ избирательного права в ПМР, как и становление самой республики и ее правового пространства, происходили постепенно, поэтапно, все больше приближаясь к общепризнанным мировым демократическим стандартам.

29 ноября 1990 года для организации подготовки и проведения выборов, референдумов в ПМР была создана Центральная избирательная комиссия, которая первоначально формировалась Верховным Советом ПМР и действовала исключительно в период организации и проведения выборов. С 19 апреля 2000 года Центральная избирательная комиссия действует на постоянной основе.

В настоящее время ЦИК состоит из 21 члена, срок полномочий – 5 лет. Семь членов ЦИК назначаются Президентом Приднестровской Молдавской Республики, семь – Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики и еще семь – решениями районных (городских) Советов народных депутатов (по одному члену ЦИК от каждого Совета народных депутатов). Данная схема формирования ЦИК позволяет обеспечить ее политическую независимость.

---

<sup>2</sup> Конституция Приднестровской Молдавской Республики (текущая редакция по состоянию на 6 августа 2011 г.) // <http://president.gospmr.ru/ru/news/konstituciya-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki>

<sup>3</sup> Избирательный кодекс Приднестровской Молдавской Республики 9 августа 2000 г. № 332-3 // <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=62305>

Важным этапом в процессе обеспечения справедливых, равных, демократических выборов, а также реализации и защиты избирательных прав граждан стало вступление в действие 9 августа 2000 года единого кодифицированного нормативного правового акта - Избирательного кодекса Приднестровской Молдавской Республики. Его нормы гарантируют населению ПМР свободное волеизъявление при голосовании на выборах, референдумах, отзывах путем закрепления демократических принципов и норм избирательного права, в том числе таких, как открытость и гласность в работе избирательных комиссий.

Несмотря на то, что вопросы организации и проведения выборов традиционно считаются внутренним делом государства, интерес к выборам в Приднестровье вызывает внимание и за рубежом. Так, в парламентских выборах 2010 года и президентских 2011 года принимали участие международные наблюдатели из России, Украины, Польши, Косово, Абхазии, Южной Осетии, Израиля, Великобритании, Болгарии. Наблюдатели, в соответствии с нормами Избирательного кодекса ПМР, получили возможность: ознакомиться со списками избирателей, протоколами избирательных комиссий об итогах голосования, результатах выборов, а также получить от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов и документов; осуществить контакты с политическими партиями, избирательными объединениями, избирательными блоками, общественными объединениями, зарегистрированными кандидатами; свободно и беспрепятственно посещать все избирательные участки и помещения для голосования; наблюдать за ходом голосования, подсчетом голосов, в том числе за повторным подсчетом голосов избирателей и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней; ознакомиться с результатами рассмотрения жалоб, связанных с нарушением избирательных прав граждан; изложить своё мнение о подготовке и проведении выборов; представить органам, уполномоченным на организацию и проведение выборов, заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

Данный интерес связан с тем, что в условиях Приднестровской действительности выборы выступают не только важнейшим каналом представления в органах власти интересов различных социальных групп, но и ярким показателем уровня и качества развития легитимации демократической политической системы Приднестровской Молдавской Республики, легитимности Приднестровского государства.

В целом нормы избирательного права ПМР и практика их реализации соответствуют рекомендациям, закрепленным во Всеобщей Декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»<sup>4</sup>.

В настоящее время, в соответствии с результатами Референдума 2006 г., на котором народ Приднестровья 97 % голосами высказался за объединение с Россией, все приднестровское законодательство синхронизируется с российским, в том числе и избирательное право.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Права человека. Сборник международных договоров. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1978.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Вместе с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах) (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Бюллетень международных договоров. № 3. 2001.

<sup>4</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Права человека. Сборник международных договоров. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1978. С. 1-3.

4. Конституция Приднестровской Молдавской Республики (текущая редакция по состоянию на 6 августа 2011 г.) // <http://president.gospmr.ru/ru/news/konstituciya-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki>
5. Избирательный кодекс Приднестровской Молдавской Республики 9 августа 2000 г. № 332-3 // <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=62305>
6. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие: В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.

**Кушаков Михаил Николаевич**

Член Центральной избирательной комиссии Приднестровской Молдавской Республики  
Ученый секретарь Ассоциации университетов самоопределившихся государств  
Советник Российской академии естественных наук  
Проректор по международным связям приднестровского государственного университета им. Т.Г. Шевченко  
Кандидат юридических наук, доцент  
MD-3300, Тирасполь, ул. 25 Октября, 107  
Тел. (+0373)(533) 9-44-87  
E-mail: omspgu@gmail.com

---

M.N. KUSHAKOV

**ELECTIONS TO THE BODIES OF STATE POWER  
THE PRIDNESTROVIAN MOLDAVIAN REPUBLIC  
HOW EFFECTIVE INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS**

*The article is devoted to actual questions of formation of the electoral system of the Pridnestrovskaya Moldavskaya Respublika. The article characterizes the constitutional and legal mechanism of realization of electoral rights and the right to participate in referendum of citizens of the Republic, evaluated the effectiveness of the mentioned Institute in the context of establishment of the Transnistrian statehood.*

**Keywords:** right to vote; guarantees of electoral rights of citizens; Dnieper statehood

**BIBLIOGRAPHY**

1. Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka (prinyata 10.12.1948 Generalnoy Assambleyey OON) // Prava cheloveka. Sbornik mezhdunarodnykh dogovorov. Nyu-York: Organizatsiya Obyedinennykh Natsiy, 1978.
2. Mezhdunarodnyy pakt o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh (Vmeste s Fakultativnym protokolom k Mezhdunarodnomu paktu o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh) (Prinyat 16.12.1966 Rezolyutsiyey 2200 (XXI) na 1496-om plenarnom zasedanii Generalnoy Assamblei OON) // Mezhdunarodnoye publichnoye pravo. Sbornik dokumentov. T. 1. M.: BEK, 1996.
3. Konventsiya o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod (zaklyuchena v g. Rime 04.11.1950) (s izm. ot 13.05.2004) // Byulleten mezhdunarodnykh dogovorov. № 3. 2001.
4. Konstitutsiya Pridneprovskoy Moldavskoy Respubliki (tekushchaya redaktsiya po sostoyaniyu na 6 avgusta 2011 g.) // <http://president.gospmr.ru/ru/news/konstituciya-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki>
5. Izbiratelnyy kodeks Pridnestrovskoy Moldavskoy Respubliki 9 avgusta 2000 g. № 332-Z // <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=62305>
6. Avakyan S.A. Konstitutsionnoye pravo Rossii. Uchebnyy kurs: Uchebnoye posobiye: V 2 t. 4-e izd., pererab. i dop. M.: Norma: INFRA-M, 2010.

**Kushakov Mikhail Nikolayevich**

Member of the Central election Commission of the Pridnestrovian Moldavian Republic  
Scientific Secretary of the Association of universities self-determined States  
Advisor of the Russian Academy of natural Sciences  
Vice-rector on international relations of the Pridnestrovian state University. T.G. Shevchenko  
Candidate of legal Sciences, associate Professor  
MD-3300, Tiraspol, Ul. October 25, 107  
Tel: (+0373)(533) 9-44-87  
E-mail: omspgu@gmail.com

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.2

С.В. ШЕВЕЛЕВА

### СВОБОДА ВОЛИ И СОУЧАСТИЕ В ПРЕСТУПЛЕНИИ

*Свобода воли является одной из предпосылок (оснований) уголовной ответственности (но не в строго юридическом смысле ст. 8 УК РФ) наряду с деянием и виновностью. Совершение преступления в соучастии представляет собой волевой акт, такой же, что и единолично совершаемое деяние, т.е. это автономно принятое решение человека выбрать из доступных ему вариант поведения в виде совершения преступления в соучастии и реализация такого варианта. Этот подход требует уточнения в связи с некоторыми видами соучастников (ст. 33 УК РФ), формами соучастия (ст. 35 УК РФ) и эксцессом исполнителя (ст. 36 УК РФ).*

**Ключевые слова:** свобода воли, соучастие, эксцесс исполнителя, принуждение, посредственное причинение, подстрекатель, исполнитель, насилие, угроза, субъективная сторона преступления.

Рассматривая виды соучастников, остановимся специально на квалификации действий исполнителя и подстрекателя. По соображениям удобства анализа начав с последнего.

Подстрекателем признаётся «лицо, склонившее другое лицо к совершению преступления путем уговора, подкупа, угрозы или другим способом» (ч. 4 ст. 33 УК РФ). Законодатель формулирует открытый перечень вариантов воздействия подстрекателя на другое лицо, и с учётом природы действий подстрекателя, воздействующих на волю другого, их следует рассмотреть подробнее. В литературе достаточно точно подмечено, что «условно способы подстрекательства делятся на убеждающие (подкуп, предложение, советы, уговоры) и принуждающие (физическое либо психическое насилие, приказ, распоряжение)»<sup>1</sup>. При этом, как уже отмечалось ранее, подкуп и уговоры связаны с добровольно даваемым согласием лица совершить преступление, независимо от мотивов такого согласия.

Не столь однозначна область угроз, под которыми в данном случае следует понимать как угрозу применения насилия любой степени тяжести, так и угрозу распространения каких-либо сведений об объекте угрозы или его близких; в литературе ещё называются угроза лишить имущества<sup>2</sup>, угроза увольнением или понижением в должности<sup>3</sup>. Угрозы, являясь психическим принуждением, уже допускают оценку ситуации в рамках ст. 40 УК РФ.

Упоминание в законе о другом способе допускает отдачу заведомо незаконных приказа или распоряжения о совершении преступления (в ситуации, охватываемой ч. 2 ст. 42 УК РФ), однако в большинстве случаев связано с насилием как средством склонения к таковому. Насилие в данном случае выступает как физическое принуждение и также позволяет оценивать ситуацию с позиций ст. 40 УК РФ (ошибочным и обусловленным старыми подходами<sup>4</sup> представляется мнение о рассмотрении таких ситуаций по правилам ст. 39 УК РФ<sup>5</sup>).

<sup>1</sup> Пушкин А.В. Подстрекательство к совершению преступления: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1995.

<sup>2</sup> Курс уголовного права. Общая часть: учебник. Т. 1: Учение о преступлении / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. М., 2002. С. 411; Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / отв. ред. А. И. Рарог. М., 2013. С. 272.

<sup>3</sup> Российское уголовное право: учебник. В 2 т. Т. 1: Общая часть / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, В. С. Комиссарова, А. И. Рарога. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 250.

<sup>4</sup> Курс советского уголовного права / редкол. А. А. Пионтковский и др. Т. II: Преступление. М., 1970.

<sup>5</sup> Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная части: учебник / под ред. А. И. Чучаева. М., 2010. С. 137.

Случаи насильственного подстрекательства хотя и редки по сравнению с иными способами, однако встречаются на практике. Так, приговором Щелковского городского суда Московской области от 12 октября 2004 г. П., ранее не судимый, осужден по п.п. «а», «з» ч. 2 ст. 126, ч. 4 ст. 33, ч. 1 ст. 158, ч. 3 ст. 30, п.п. «а», «з» ч. 2 ст. 126 УК РФ. Этим же приговором осуждены Л., К. П. осужден в том числе за подстрекательство к краже драгоценных металлов с предприятия при следующих обстоятельствах. П. совместно с Л., К. насильно поместили Б. в автомобиль, на котором П. увез его в лесной массив, где удерживал, угрожая убийством, демонстрируя обрез охотничьего ружья, потребовал от потерпевшего совершать кражи драгоценных металлов с предприятия, где работал потерпевший, для дальнейшей передачи ему. После этого П. довез Б. до предприятия для реализации преступного умысла. Через 3 дня П. у проходной завода насильно поместил Б. в автомобиль и отвез в лесной массив, где удерживал и, применяя насилие, потребовал от потерпевшего совершать кражи драгоценных металлов с предприятия для дальнейшей передачи ему. Получив согласие потерпевшего, П. отвез его в г. Фрязино для реализации преступного умысла. Из материалов дела, а также обстоятельств, установленных судом, следует, что действия, направленные на хищение драгоценных металлов с предприятия, осужденными совершены не были. По смыслу закона при таких обстоятельствах действия подстрекателя должны рассматриваться как приготовление к соучастию в преступлении. В соответствии с ч. 2 ст. 30 УК РФ уголовная ответственность наступает за приготовление только к тяжкому и особо тяжкому преступлениям. Согласно положениям ст. 15 УК РФ преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 158 УК РФ, относится к преступлениям небольшой тяжести. При таких обстоятельствах в действиях П. отсутствует состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 158 УК РФ. Президиум Московского областного суда отменил приговор в части осуждения П. по ч. 4 ст. 33, ч. 1 ст. 158 УК РФ и производство по делу прекратил в связи с отсутствием в деянии состава преступления (постановление президиума Московского областного суда от 6 апреля 2011 г.<sup>6</sup>). Исходя из материалов дела, к подстрекателю применялось физическое и психическое насилие, что в случае реального совершения им кражи давало бы основание ставить вопрос о применении ст. 40 УК РФ; в этом случае вместе с тем обстоятельство, исключающее преступность деяния, отсутствовало бы, как будет показано далее, так как действия принуждаемого и принуждение не скоррелированы во времени.

В связи со свободой воли и характером действий подстрекателя очевидно правило квалификации его действий и того, на кого он оказывает воздействие: постольку, поскольку действия подстрекателя не ведут к утрате подстрекателем свободы воли на основании ст. 40 УК РФ, последний остаётся исполнителем преступления, а первый – подстрекателем. И наоборот, утрата свободы воли «исполнителем» преступления в юридическом смысле этого слова (т.е. через применение ст. 40 УК РФ) превращает подстрекателя в посредственного причинителя вреда, т.е. в исполнителя преступления.

Сказанное можно рассмотреть в более общем контексте уже *исполнителя преступления* (ч. 2 ст. 33 УК РФ), точнее, посредственного причинителя вреда, т.е. лица, совершившего преступление посредством использования других лиц, не подлежащих уголовной ответственности в силу возраста, невменяемости или других обстоятельств, предусмотренных УК РФ. В аспекте свободы воли таковым признаётся лицо, совершившее преступление через использование другого, не обладающего по причине невменяемости (если она связана с устранением свободы воли) или принуждения, исключающего для его объекта преступность деяния в силу ст. 40 УК РФ.

Таким образом, в аспекте видов соучастников можно говорить о дихотомическом делении: постольку, поскольку у лица сохраняется свобода воли, он остаётся исполнителем преступления, а оказывающий воздействие на его волю – подстрекателем<sup>7</sup>. С устранением же

<sup>6</sup> Бюллетень судебной практики Московского областного суда за второй квартал 2011 года // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Сказанное приложимо и к организатору преступления, поскольку по сложившейся судебной практике если подстрекатель осуществляет ещё и организаторские функции, то всё в целом квалифицируется как организация



свободы воли место исполнителя занимает тот, кто эту свободу воли устранил или который это использовал.

Переходя к *формам соучастия*, остановимся на интересном вопросе уголовной ответственности *участников организованной группы или преступного сообщества (преступной организации)*. В соответствии с ч. 5 ст. 35 УК РФ «лицо, создавшее организованную группу или преступное сообщество (преступную организацию) либо руководившее ими, подлежит уголовной ответственности за их организацию и руководство ими в случаях, предусмотренных статьями 208, 209, 210 и 282<sup>1</sup> настоящего Кодекса, а также за все совершенные организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией) преступления, если они охватывались его умыслом. Другие участники организованной группы или преступного сообщества (преступной организации) несут уголовную ответственность за участие в них в случаях, предусмотренных статьями 208, 209, 210 и 282<sup>1</sup> настоящего Кодекса, а также за преступления, в подготовке или совершении которых они участвовали».

Применение данной нормы к «простым» участникам организованной группы или преступного сообщества (преступной организации) не вызывает теоретических затруднений, так как их ответственность основывается на совершённом деянии и вине. Однако не столь однозначно законодательное решение об ответственности лица, создавшего организованную группу или преступное сообщество (преступную организацию) либо руководившего ими.

К сожалению, анализ этого положения закона в литературе в основном концентрируется на описании субъективной стороны ответственности лица в данном случае. Так, В. С. Прохоров пишет: «Однако при организации конкретного преступления организатор, как и исполнитель, может не желать, а лишь сознательно допускать возможность наступления дополнительных (побочных) последствий их совместных действий. Организатор поджога, например, может иметь косвенный умысел в отношении возможной гибели человека в огне горящего здания. Закон требует, чтобы лицо, создавшее организованную группу или преступное сообщество или руководившее ими, охватывало своим умыслом все совершенные ими преступления (ч. 5 ст. 35 УК РФ). Это означает, что... любой конкретный эпизод, даже если организатор не знал, где, когда и кем он был осуществлен, входящий в общие намерения группы, подлежит вменению в ответственность»<sup>8</sup>. Иной точки зрения придерживается В. А. Якушин, полагающий, что «организатор преступного сообщества (преступной группы) при условии, если он успешно руководит объединением, должен привлекаться к ответственности за все те преступления, которые совершила группа. И не нужно делать акцент на том, что он отвечает только в том случае, если это охватывалось его умыслом. Он действует с неопределённым умыслом, т.е. допускает при создании этого сообщества совершение им любых преступлений. Поэтому вменению подлежит фактически содеянное»<sup>9</sup>. Нам в этой связи близка позиция В.В. Малиновского, который указывает, что, во-первых, ч. 5 ст. 35 УК РФ распространяется только на ситуации, когда преступление совершается без непосредственного участия лица в качестве или соисполнителя, или руководителя его совершением на месте, поскольку в этом случае действуют общие правила об ответственности соучастников, действующих вместе на месте совершения преступления (ст. 33, 34 УК РФ); во-вторых, если же лицо находится вне места совершения преступления, то оно подлежит ответственности за все совершенные организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией) преступления, о которых был осведомлен; это предполагает, что для привлечения к ответственности ему как минимум до совершения преступления должно быть известно, какое будет совершено преступление хотя бы в общих чертах<sup>10</sup>. Однако решение вопроса о

совершения преступления (см. постановление Президиума Верховного Суда РФ от 31 января 2007 г. по делу К. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 12. С. 9–11).

<sup>8</sup> Уголовное право России. Общая часть: учебник / под ред. Н. М. Кропачева, Б. В. Волженкина, В. В. Орехова. СПб., 2006. С. 593.

<sup>9</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Л. Л. Кругликов. М., 2005. С. 77.

<sup>10</sup> Малиновский В. В. Организационная деятельность в уголовном праве России (виды и характеристика): дис... канд. юрид. наук. Владимир, 2009. С. 55–56.

субъективной стороне преступления не снимает проблемы стороны объективной, поскольку деяние, хоть и с ведома организатора преступления, но совершается без его деятельного участия, может быть, с «моральной поддержкой», но она-то заменить деяние не может. Приведём несколько примеров из практики.

П.О., кроме иных преступлений, признан виновным в создании банды для совершения нападения на Г. и лишения его жизни, участии в этой банде, В., П.А., П.С. в участии в банде. Они же признаны виновными в незаконном приобретении, хранении, перевозке, ношении огнестрельного оружия и боеприпасов организованной группой, умышленном причинении смерти Г., сопряженном с бандитизмом, общественно опасным способом. Как следует из обстоятельств дела, к месту убийства Г. поехали П.А., В. и Б., а П.О. и П.С. остались дома, обеспечивая себе алиби о непричастности к лишению жизни Г. Верховный Суд РФ согласился с осуждением П.О. за убийство, сославшись на норму ч. 5 ст. 35 УК РФ (определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 18 января 2011 г. № 9-о10-66сп<sup>11</sup>). П.О., как следует из дела, был осведомлён о планируемом убийстве, однако сам лично никаких действий в плане его организации или исполнения не принимал; его нахождение дома с целью обеспечить себе алиби не может рассматриваться как преступное деяние.

В деле Е. и др., осуждённых за ряд преступлений, Е. как создатель организованной группы был признан виновным в незаконном приобретении, хранении, перевозке и ношении огнестрельного оружия и боеприпасов, совершённом организованной группой. Из вердикта присяжных заседателей следует, что Е. создал преступную группу, в которую вошли Сер. и Ср. Целью этой группы являлось убийство С., к совершению которого они тщательно готовились. Между ними были распределены роли, приобретено огнестрельное оружие с боеприпасами, привлечен в качестве пособника Г. В назначенное время в определенном заранее месте Ср. произвел выстрелы из автоматического оружия в С., смерть которого не наступила по независящим от воли осужденных обстоятельствам. Вышеуказанные фактические обстоятельства свидетельствуют о том, что покушение на С. и незаконные действия с огнестрельным оружием и боеприпасами были совершены Е., С. и Ср. в составе организованной группы, созданной Е. Согласно ч. 5 ст. 35 УК РФ лицо, создавшее организованную группу либо руководившее ею, подлежит уголовной ответственности за все совершенные организованной группой преступления, если они охватывались его умыслом. В связи с этим Е. обоснованно осужден и по ч. 3 ст. 222 УК РФ (определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 13 августа 2010 г. № 4-о10-109сп<sup>12</sup>).

Представляется, что в рассматриваемой ситуации следует использовать всё ту же «проекцию свободы воли», несколько, правда, видоизменённую. Если в типичных примерах этой проекции деяние, не характеризующееся свободой воли, «заимствует» её из прошлого, то здесь заимствуется не свобода воли, а деяние с присущей ему свободой воли в целом: организатор или руководитель организованной группы или преступного сообщества (преступной организации) становятся уже соисполнителем совершённого преступления независимо от своего личного участия в нём, и деянием по соисполнительству в отношении этого преступления становится деяние по организации или руководству организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией)<sup>13</sup>. Такое законодательное решение во-

---

<sup>11</sup> Документ опубликован не был; приводится по СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Документ опубликован не был; приводится по СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Квалификация действий организатора как исполнителя в данном случае определяется п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участии в нем (ней)», в соответствии с которым «исходя из смысла части 5 статьи 35 УК РФ лицо, создавшее преступное сообщество (преступную организацию), его (ее) руководитель, а также лица, осуществляющие коллективное руководство таким сообществом (организацией), несут уголовную ответственность по части 1 статьи 210 УК РФ за совершение хотя бы одного из указанных в ней преступных действий, а также по соответствующим статьям Уголовного кодекса Российской Федерации за все совершенные другими участниками преступного сообщества (преступной организации) преступления без ссылки на часть 3 статьи 33 УК РФ (курсив наш. – С. Ш.) и в том случае, когда ука-

проса представляется правильным исходя из уголовно-политических соображений необходимости борьбы с проявлениями организованной преступности.

Вместе с тем «проекция свободы воли», по нашему мнению, неприменима в случае *эксцесса исполнителя* (ст. 36 УК РФ). Текст уголовного закона («Эксцессом исполнителя признается совершение исполнителем преступления, не охватывающегося умыслом других соучастников. За эксцесс исполнителя другие соучастники преступления уголовной ответственности не подлежат») допускает буквальное толкование, при котором основанием к уголовной ответственности любого соучастника станет его осведомлённость о совершении исполнителем преступления. Однако такое понимание закона нельзя поддержать; с учётом системного толкования ст. 36 УК РФ в связке с ч. 5 ст. 35 УК РФ можно прийти к выводу, что осведомлённость о совершении исполнителем преступления может послужить в качестве основания ответственности соучастника при отсутствии деяния с его стороны только для организатора преступления, создавшего организованную группу или преступное сообщество (преступную организацию) или руководившего ими. Во всех иных случаях вменение соучастникам преступного деяния исполнителя предполагает не просто их осведомлённость о нём, но и соучастие в нём. Для «проекции свободы воли» здесь нет достаточных уголовно-политических оснований: голый умысел не может быть наказываем.

Интересный пример для анализа даёт уголовное дело Ш., осуждённой по п. «в» ч. 4 ст. 162 УК РФ (тогда как её соучастник, М., был также осуждён по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ). 19 октября 2005 г., в промежуток времени с 22 до 24 часов, находясь в игровом павильоне, М. решил совершить разбойное нападение на менеджера-оператора, убить ее и похитить имевшиеся в павильоне денежные средства. С целью облегчения совершения преступления и вовлечения в разбойное нападение своей сожительницы Ш., М. сообщил ей о своем намерении, не ставя ее в известность о своем решении в ходе нападения лишить жизни менеджера-оператора. На предложение М. совершить разбойное нападение Ш. дала свое согласие, после чего они обговорили план совершения разбойного нападения и распределили свои роли. Около 24 часов Ш., дождавшись, когда из игрового павильона уйдут последние посетители, действуя в соответствии с планом, с целью разбойного нападения и хищения денежных средств, выйдя на улицу, нашла возле павильона кирпич, принесла его в помещение игрового павильона и передала М., чтобы тот использовал данный кирпич при нападении на менеджера-оператора. Затем Ш. закрыла входную дверь в игровой павильон на замок, а сама, находясь у двери, стала наблюдать за окружающей обстановкой, чтобы в случае появления посторонних лиц предупредить М. об этом. М. в это время, действуя согласно плану, с целью разбойного нападения и хищения денежных средств, прошел в служебное помещение игрового павильона, где в это время находилась менеджер-оператор Г., применяя насилие и используя в качестве оружия кирпич, напал на нее, нанес не менее двух ударов кирпичом в область головы, отчего Г. упала на пол. М. перетащил тело Г. к входной двери служебного помещения, положил на пол и с целью окончательного лишения ее жизни нанес удар кирпичом в область головы. От полученных телесных повреждений Г. скончалась на месте. Продолжая свои преступные действия, М. и Ш. завладели денежными средствами и частью чужого имуществом, с места преступления скрылись, похищенным распорядились по своему усмотрению. Президиум Верховного Суда РФ оставил приговор без изменения, указав, что суд правильно признал, что Ш. совершила разбойное нападение группой лиц по предварительному сговору с М., с применением предмета, используемого в качестве оружия, с причинением тяжкого вреда здоровью потерпевшей. Ш., передавая кирпич, осознавала, что М. будет им наносить удары по голове потерпевшей, ее умыслом охватывалось причинение тяжкого вреда здоровью менеджера-оператора Г. (постановление Президиума Верховного Суда РФ от 6 июня 2007 г. № 179-п07<sup>14</sup>). Фактически в этом деле речь идёт о двух эксцессах, одном реальном, а одном фиктивном. В части разбойного нападения эксцесс исполнителя отсутствует

занные лица непосредственно не участвовали в совершении конкретных преступлений, но они охватывались их умыслом» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 8.

<sup>14</sup> Документ опубликован не был; приводится по СПС «КонсультантПлюс».

постольку, поскольку Ш. не только была осведомлена об умысле М., но и оказывала ему содействие с так называемым «техническим распределением ролей»: подобрала оружие совершения преступления и наблюдала за окружающей обстановкой. Однако, будучи неосведомлённой о плане М. убить Г., она не может нести ответственность за убийство. Оценка ситуации меняется, будь она осведомлена о плане М.: в случае принесения ею кирпича она стала бы пособником убийства, но вот в случае простой осведомлённости о том, что будет совершено убийство и её согласия принять участие в хищении имущества, квалификация содеянного с её стороны как соучастия в убийстве сомнительна ввиду отсутствия каких-либо действий в смысле ст. 33 УК РФ. Квалификация по п. «в» ч. 4 ст. 162 УК РФ в этом случае представляется оправданной.

Вместе с тем следует признать, что правила квалификации эксцесса исполнителя в ситуации, когда соучастник лишь осведомлён о более тяжком преступном замысле и несмотря на это, всё-таки соглашается принять участие в менее тяжком (для него) преступлении, требует дополнительной проработки.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Л. Л. Кругликов. М., 2005.
2. Курс советского уголовного права / редкол. А. А. Пионтковский и др. Т. II: Преступление. М., 1970.
3. Курс уголовного права. Общая часть: учебник. Т. 1: Учение о преступлении / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. М., 2002.
4. Малиновский В. В. Организационная деятельность в уголовном праве России (виды и характеристика): дис... канд. юрид. наук. Владимир, 2009.
5. Пушкин А. В. Подстрекательство к совершению преступления: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1995.
6. Российское уголовное право: учебник. В 2 т. Т. 1: Общая часть / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, В. С. Комиссарова, А. И. Рарога. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008.
7. Уголовное право России. Общая часть: учебник / под ред. Н. М. Кропачева, Б. В. Волженкина, В. В. Орехова. СПб., 2006.
8. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / отв. ред. А. И. Рарог. М., 2013.
9. Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная части: учебник / под ред. А. И. Чучаева. М., 2010.

#### **Шевелева Светлана Викторовна**

Юго-Западный государственный университет  
кандидат юридических наук, доцент  
декан юридического факультета  
305003, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д.94  
Тел.: 8(4712)50-48-70  
E-mail: ssh46@rambler.ru

---

S.V. SHEVELEVA

### **AGENCY AND COMPLICITY IN THE CRIME**

*Freedom of the will is one of the prerequisites (bases) of criminal responsibility (but not under strictly legal sense of Art. 8 of the Criminal Code of the Russian Federation) along with the act and culpability. Commit a crime in the complicity is a volitional act, as the same single-handedly perpetrated act, i.e. is an autonomous decision of a person to choose the variant of behavior which available to him, as the form of commission of the crime of complicity and implementation of such an option. This approach needs to be clarified in connection with certain types of accomplices (art. 33 of the Criminal Code), forms of participation (art. 35 of the Criminal Code) and excessive act (art. 36 of the Criminal Code).*

**Keywords:** *freedom of the will, complicity, excessive act, compulsion, a mediocre of infliction, instigator, principal offender, violence, threat, a subjective party of a crime.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii (postatejnyj) / otv. red. L. L. Kruglikov. M., 2005.
2. Kurs sovetskogo ugolvnogo prava / redkol. A. A. Piontkovskij i dr. T. II: Prestuplenie. M., 1970.
3. Kurs ugolvnogo prava. Obschaja chast': uchebnik. T. 1: U4enie o prestuplenii / pod red. N. F. Kuznecovoj, I. M. Tjajkovoju. M., 2002.
4. Malinovskij V. V. Organizacionnaja dejatel'nost' v ugolvnom prave Rossii (vidy i harakteristika): dis... kand. jurid. nauk. Vladimir, 2009.
5. Pu6kin A. V. Podstrekatel'stvo k sover6eniju prestuplenija: avtoref. dis... kand. jurid. nauk. M., 1995.
6. Rossijskoe ugolvnoe pravo: uchebnik. V 2 t. T. 1: Obschaja 4ast' / pod red. L. V. Inogamovoj-Hegaj, V. S. Komissarova, A. I. Raroga. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2008.
7. Ugolvnoe pravo Rossii. Obschaja 4ast': u4ebnik / pod red. N. M. Kropacheva, B. V. Voljenkina, V. V. Orehova. SPb., 2006.
8. Ugolvnoe pravo Rossii. chasti Obschaja i Osobennaja: uchebnik / otv. red. A. I. Rarog. M., 2013.
9. Ugolvnoe pravo Rossijskoj Federacii. Obschaja i Osobennaja chasti: uchebnik / pod red. A. I. Chuchaeva. M., 2010.

**Sheveleva Svetlana Viktorovna**

Southwestern State University

PhD, Associate Professor,

Dean of the Faculty of Law.

Kursk, ul. October 50, 94.

8 (4712) 50-48-70.

e-mail: [ssh46@rambler.ru](mailto:ssh46@rambler.ru)

## ПОНЯТИЕ ПРИМЕНЕНИЯ НАКАЗАНИЯ В ПЕНИТЕНЦИАРНОМ КОДЕКСЕ ЭСТОНИИ

*Настоящая статья посвящена вопросам применения наказания по эстонскому наказательному праву. Автор анализирует понятие применения наказания, закрепленное в Пенитенциарном кодексе Эстонии, затрагиваются проблемы, связанные с обстоятельствами, смягчающими и отягчающими наказание, уделяется внимание вопросам справедливости и индивидуальной эффективности наказания.*

**Ключевые слова:** *Пенитенциарный кодекс, применение наказания, назначение наказания, наказательное право.*

То, что глава четвертая Пенитенциарного кодекса Эстонии (далее - ПК) имеет заголовок «Применение наказания», означает закрепление во всех статьях этой части кодекса, как бы правила в них ни содержались, общего свойства регулирования, названного указанным образом.

Но все же, отдельные статьи главы дополнительно к родовому понятию свидетельствуют и том, что должно быть признано понятие применения наказания в узком, специальном, смысле слова. В ст. 59 ПК предусмотрен запрет на повторный учет обстоятельств, смягчающих или отягчающих наказание. Они не учитываются *при применении наказания*, если они описаны в законе в качестве признаков состава виновного деяния. Закон допускает возможность *применить наказание* ниже низшего предела (ст. 61). За одно виновное деяние, - говорится в ст. 62 ПК, - могут *применяться* одно основное или несколько дополнительных наказаний. Уже из заголовка ст. 63 ПК видно, что в ней речь идет о *применении* основного наказания по совокупности виновных деяний.

В рассматриваемой главе кодекса кроме понятия применения наказания использовано и понятие *назначения наказания*.

Принципиально важная норма об основании наказания (ч. 1 ст. 56 ПК), наряду с установкой, что основанием для наказания является вина лица, содержит общие принципы *назначения* наказания. Ст. 64 ПК предусматривает правила *назначения наказания* по совокупности. Ст. 65 ПК – последующее *назначение наказания* по совокупности.

Наконец, обращает на себя внимание и то, что целый ряд положений главы четвертой, закрепленных в ее статьях, терминологически не соединен ни со специальным применением наказания, ни с его назначением. В частности, ст.ст. 57, 58, 60, 66, 67, 68 ПК. Логично было бы считать, что в таких статьях устанавливаются некоторые положения, общий смысл которых сводится к применению наказания, хотя в тексте статей об этом упоминание не содержится.

Соотношение разных смыслов применения наказания как раз и составляет существо проблемы полноты этого понятия.

Объяснение понятия применения наказания путем использования аргументов, содержащихся только в ПК, может существенно осложнить исходный взгляд на проблему. В кодексе встречаются формулировки, которыми один и тот же правовой институт характеризуется как представитель разного вида явлений. Так, ст. 63 ПК содержит правила *применения* основного наказания по совокупности, но ст. 64 ПК посвящена *назначению* наказания по совокупности. Очевидно, что в подобных случаях приходится иметь дело с такими деталями вопроса, которые требуют особого разъяснения. В силу данного обстоятельства и по причинам более общего порядка (речь идет о выяснении смысла понятий) стоит подойти к вопросу с общетеоретической, а не только сугубо комментаторской, позиции.

В общей теории права широко употребляется понятие применения правовых норм. Получило признание понятие правоприменительных органов. Юридические акты могут быть правоустанавливающими и правоприменительными. К последним относится и приговор су-

да. Когда речь идет о применении наказания за преступление, то подразумевается реализация через деятельность суда предписаний, относящихся к наказанию, которые имеются в ПК.

В контексте положений ПК применение наказания представляет свод правил, адресованных суду (в случае осуждения виновного лица за преступление), нацеленных, с одной стороны, на создание условий для максимально возможного справедливого наказания, а с другой, - на реализацию специальной превенции.

Надо заметить, что справедливость наказания и эффективность воздействия пенитенциарными средствами на осужденного далеко не всегда гармонично сочетаются. Особенно, если справедливость приговора суда оценивать не с позиции осужденного, а с точки зрения массового сознания. Об этом мне ранее уже приходилось писать<sup>1</sup>.

В ПК иногда встречаются абсолютно-определенные санкции, устанавливающие наказание в виде пожизненного тюремного заключения и принудительного прекращения юридического лица. Даже если санкция статьи Особенной части ПК сконструирована по альтернативной модели, то при выборе названных видов наказания в системе альтернативы суд не имеет возможности каким-либо образом влиять на размер наказания. Ему остается лишь назначить наказание в том виде, в каком оно предусмотрено законом.

Но в большинстве случаев в санкциях статей Особенной части ПК (относительно – определенные санкции) закреплён определенный ориентир справедливости наказания в понимании законодателя. При таком варианте законодатель не способен дать суду нормативы для лучшей эффективности наказания.

Применение наказания как определенные правила рамочного содержания, находящиеся в Общей части ПК, создает дополнительные ресурсы достижения целей наказания с учетом законодательного влияния на правосознание судьи. Тут мы уже имеем дело с решением проблемы с двух сторон. И справедливости, и индивидуальной эффективности наказания для осужденного.

Авторы постатейного комментария к ПК, говоря о применении наказания, имеют в виду, что оно находит свое воплощение в назначении наказания или в замене наказания<sup>2</sup>. Такое разъяснение исходит из структуры ПК, в котором глава 4 «Применение наказания» содержит раздел 1: «Основания применения наказания», раздел 2: «Замена наказания общественно-полезным трудом» и раздел 3: «Замена денежного взыскания, штрафа и имущественного наказания».

Тем не менее, доктринально понятие применения наказания может охватывать значительно большее число своих разновидностей.

В немецком праве для обозначения общих правил, предназначенных суду, осуществляющему реализацию законодательных санкций, используется понятие назначения наказания, но не его применения. Глава 2 StGB так и называется. Такое же решение находим в УК РФ, где глава 10 именуется «Назначение наказания».

В тоже время важно подчеркнуть, что в теории немецкого права понятию назначения наказания придается весьма широкий смысл.

Так, по мнению профессора Н.-Н. Jescheck «назначение наказания (Strafzumessung) – это определение правовых последствий уголовно наказуемого деяния судьей по виду, тяжести и характеру исполнения в процессе выбора из множества возможностей, установленных законом. Назначение наказания охватывает не только то, что кажется по названию, не только установление наказания, но также условное осуждение, предупреждение, ...отказ от наказания, назначение мер исправления и безопасности»<sup>3</sup>.

Обращает на себя внимание то, как профессор Н.-Н. Jescheck формулирует свою мысль. Он противопоставляет тому, что кажется, то, что есть на самом деле. Этот пассаж, очевидно, потребовался потому, что понятие назначения наказания не способно выполнять

<sup>1</sup> Лившиц Ю. Наказание за преступление: понятие, цели, средства, система. Таллинн, 2006. С. 99-112.

<sup>2</sup> Sootak J., Pikamae P. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 2. Täiendatud ja ümbertootatud väljaanne. Tallinn, 2004. С. 185.

<sup>3</sup> Цит. по: Жалинский А. Э. Современное немецкое уголовное право. М., 2004. С. 323.

функцию обобщенного представления о повелениях законодателя суду, что надо или возможно делать после установления факта деяния и лица, его совершившего. Иначе говоря, понятию назначения наказания вынужденно дается расширительное толкование, к чему приходится прибегать из-за отсутствия в законе более объемной по своему содержанию правовой категории. Однако, как уже указывалось, она в эстонском праве существует, и ей является применение наказания.

Нельзя исключать того, что возникнет соблазн использовать модель профессора Н.-Н. Jescheck для объяснения феномена применения наказания по эстонскому праву. Если уже назначению наказания придавать столь объемное содержание, как это делает немецкий теоретик, то тем более, может быть, стоит именно в таком ключе трактовать понятие применения наказания по эстонскому наказательному праву. Ведь назначение наказания тут является лишь одним из вариантов его применения. То есть для всех вариантов решений, которые могут быть приняты после установления факта деяния, подпадающего под признаки того или иного состава, при отсутствии обстоятельств, исключающих противоправность, и признании лица причастным к совершению деяния, характерно одно: они означают применение меры воздействия. Будет ли наказание реально назначено или одно наказание заменено на другое, а также на меру воздействия, не считающуюся наказанием, или будет решено отказаться от назначения лицу наказания или использована иная мера воздействия – во всех вариантах принятия решения имеет место реакция, называемая применением.

Такая позиция, по всей видимости, органично соединяется с утверждением, что наказуемость является неотъемлемым признаком виновного деяния и должна трактоваться не только как назначение наказания, но и в первую очередь, как упрек суда виновному лицу, который не перестает действовать и в случаях отказа от назначения лицу наказания. Более того, можно было бы предположить возможность распространения понятия применения наказания на стадию исполнения наказания, но при условии изменения представлений о предмете наказательного права (*Karistusõigus*)<sup>4</sup>.

Широкий смысл понятия применения мер воздействия (наказания) аккумулирует разнообразные варианты перехода от перечня видов, а так же размера наказаний, и иных видов воздействия к их практическому воплощению в жизнь, он помогает еще в одном деле. Имеется в виду дополнительное обоснование наказуемости как признака виновного деяния.

Действительно, отрасль права, называемая *Karistusõigus*, должна признавать наказуемость одним из отличительных особенностей виновного деяния. Это означает, что при наличии в деянии признаков состава, противоправности и вины, установленных кодексом, лицо привлекается к ответственности путем использования наказания. Наказуемость одновременно служит целям предупреждения преступления (как угроза возникновения правовых последствий в отношении лиц, склонных к совершению преступления) и реального воздействия на виновное лицо.

Свою предупредительную роль может играть уже сам факт наличия в Кодексе перечня видов наказания и их постатейная регламентация. Но каждый, кому абстрактно адресовано предупреждение закона, не может не усомниться в том, насколько реалистична такая угроза. Если бы не существовало используемого законом понятия применения наказания, то оснований для подобных сомнений было бы более чем достаточно. Разумеется, полностью предопределить возникновение ощущения и понимания неизбежности наказания за преступление законодательными средствами в принципе не возможно. Решающую роль в возникновении сдерживающего страха у потенциального нарушителя могут сыграть совсем другие обстоятельства. Но, свою лепту в предупреждение деяния вносит и закрепленный в законе свод правил о применении наказания.

Когда вина лица, совершившего деяние, судом установлена, то свойство наказуемости деяния приобретает новый дополнительный оттенок. Это свойство, сохраняя свою профилактическую роль, приобретает реально применительный смысл. Цели наказания, трансфор-

---

<sup>4</sup> Проблема изложена как предложение *de lege ferenda* в книге Лившица Ю. Наказание за преступление: понятие, цели, средства, система. Таллинн, 2006. С. 6-10.



мируясь в правосознании судьи, постановляющего приговор, требуют поиска наиболее эффективного решения с учетом уже установленных многочисленных эксклюзивных обстоятельств дела, в том числе и характеризующих личность осуждаемого лица. Приговор должен не только соответствовать закону, но и реально способствовать достижению целей наказания. Применение наказания – дело совершенно конкретное, но опирающееся на общие предписания закона.

Применение мер воздействия в рассматриваемом контексте помогает аргументировать принципиальное соображение: деяние лица, посягающего на блага, охраняемые наказательным правом, не должно остаться без реакции со стороны государства. Какой будет такая реакция – это зависит от установлений закона и базирующейся на нем практически значимой акции суда. Последняя не может сводиться только к назначению наказания. Возможны и другие виды реагирования. Вся их совокупность как-то должна быть обозначена. В этих целях как раз и используется понятие применения. Таким образом, даже тогда, когда наказание судом не назначено, признак наказуемости не утрачивает своего смысла, так как тем или иным образом наказание было применено. Освобождение от наказания тоже означает вариант его применения, противоположный назначению наказания.

Однако возникают вопросы. Проблемность такой широкой трактовки сказывается на образовании, если так можно сказать, «зон неопределенности» при выяснении того, каким конкретным ситуациям адресованы нормы закона, в тексте которых использован термин «применение». Родовой характер понятия применения по отношению к его конкретным видовым проявлениям можно объяснить как соотношение общего и особенного. В каждой особенной норме должны учитываться свойства общего характера.

Обратимся к проблеме, связанной с обстоятельствами, смягчающими и отягчающими наказание. В ч. 1 ст. 56 ПК сказано, что смягчающие и отягчающие обстоятельства учитываются при *назначении* наказания. Однако в соответствии со ст. 59 ПК эти обстоятельства не учитываются при *применении* наказания, если они описаны в законе в качестве признаков состава виновного деяния. Является ли учет рассматриваемых обстоятельств только требованием, имеющим значение лишь для назначения наказания, или тут имеется в виду и использование этого приема также при других видах применения – вот в чем вопрос. Например, при замене тюремного заключения общественно-полезным трудом или при условном освобождении от наказания? Можно и нужно ли считаться с правилами статей 57 и 58 ПК при применении конфискации приобретенного преступным путем имущества или при вынесении решения о направлении несовершеннолетнего преступника в специальное учебное заведение? Никакого прямого ответа на эти вопросы закон не дает. И лишь толкование закона, учитывающее его контекст, все-таки позволяет обозначить некоторую позицию.

Когда речь идет о назначении наказания, то законодатель предписывает суду при индивидуализации вида и меры наказания использовать рассматриваемые обстоятельства. Но при этом в законе не содержится никакого запрета на применение этих перечней в иных случаях прямого или косвенного реагирования суда на совершенное противоправное деяние. И в этом направлении предусмотренные законом обстоятельства, хотя и в необязательном порядке, могут быть использованы в качестве ориентиров для решения вопроса по справедливости. Практическое различие состоит в том, что назначение наказания влечет за собой необходимость отразить в приговоре все обстоятельства, учтенные судом, со ссылкой на пункты, части статей кодекса. Когда же речь идет об ориентире, то он может находиться в системе многих жизненных факторов, влияющих на окончательное решение, в том числе и тех, которые прямо законом не урегулированы.

Смягчающие и отягчающие обстоятельства включены в основания для наказания (так называется ст. 56 ПК) и используются при назначении наказания (так сказано в тексте этой статьи). Тем самым данным обстоятельствам придан статус, (наряду с целями наказаний) наиболее универсального средства для индивидуализации наказания. По закону они являются фактором применения и назначения наказания, распространяющего свое влияние на различные ситуации, связанные с применением наказания, где их использование по смыслу си-

туации возможно и целесообразно, в том числе (это особо отмечено в законе) при назначении наказания.

Иные нормы, в тексте которых встречается термин «применение» или «назначение», равно как и те нормы, в которых эти понятия отсутствуют, такого универсального статуса не имеют. Их использование возможно только в связи с вопросами конкретного характера, которые обозначены в тексте нормы, в качестве предмета правового регулирования.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Жалинский А. Э. Современное немецкое уголовное право. М., 2004.
2. Лившиц Ю. Наказание за преступление: понятие, цели, средства, система. Таллинн, 2006.
3. Sootak J., Pikamae P. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 2. Täiendatud ja ümbertootatud väljaanne. Tallinn, 2004.

#### **Лившиц Юзеф Максович**

Таллиннский технический университет  
Эстонская Республика, г. Таллин  
Доктор юридических наук, эмерит-профессор  
Тел: (4862) 41-98-07  
E-mail: maksipoeg@mail.ru

---

Y.M. LIVSHITS

### **THE CONCEPT OF PUNISHMENT TO THE PENAL CODE ESTONIA**

*This article focuses on the application of penalties in the Estonian law. The author analyzes the concept of punishment, as enshrined in the Criminal Code of Estonia, addresses the problems associated with the circumstances mitigating and aggravating, attention to issues of justice and individual effectiveness of punishment.*

**Keywords:** *Criminal code, application of punishment, imposition of punishment, Penalty Law.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Jalinskij A. Je. Sovremennoe nemeckoe ugovolnoe pravo. - M., 2004.
2. Livšic Ju. Nakazanie za prestuplenie: ponjatie, celi, sredstva, sistema. - Tallinn, 2006.
3. Sootak J., Pikamae P. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 2. Täiendatud ja ümbertootatud väljaanne. Tallinn, 2004.

#### **Livshits Jozef Maksovich**

Tallinn University of Technology  
Doctor of Law, Professor Emeritus  
Republic of Estonia, Tallinn  
Tel: (4862) 41-98-07  
E-mail: maksipoeg@mail.ru

## ЗАКОННЫЕ ИНТЕРЕСЫ И ИХ ЗАЩИТА УГОЛОВНО-ПРАВОВЫМИ СРЕДСТВАМИ

*Статья посвящена анализу категории «законные интересы», показывается их сущность и раскрывается содержание. Высказывается предложение о необходимости отнесения законных интересов к самостоятельному объекту уголовно-правовой охраны.*

**Ключевые слова:** объект преступления, субъективные права, законные интересы, охраняемые законом интересы, усмотрение, условно-досрочное освобождение.

В ч. 1 ст. 2 УК РФ в обобщённом виде дан перечень основных наиболее значимых объектов уголовно-правовой охраны. Это права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественная безопасность, окружающая среда, конституционный строй РФ. В соответствии с данным перечнем объектов выстроена структура Особенной части Уголовного кодекса, включающая соответствующие разделы, главы и конкретные составы преступлений, а значит и конкретный исчерпывающий перечень объектов преступлений, т. е. общественных отношений, охраняемых УК РФ.

Для обозначения в статьях Особенной части конкретных т. е. непосредственных объектов преступных посягательств законодатель использует различные юридико-технические приемы. В ряде статей непосредственный объект состава преступления не указывается. В этом случае он определяется путем толкования текста статьи, а также названия соответствующей главы и раздела. Например, в ст. 228 УК РФ непосредственным объектом является здоровье населения, хотя в самой статье об этом ничего не говорится. В значительной части статей законодатель указывает конкретные объекты общественно-опасного посягательства, такие как жизнь человека (ст. 105), здоровье человека (ст. 111), тайна переписки (ст. 138), общественный порядок (ст. 213) и другие. При этом в диспозициях некоторых статей для обозначения объекта уголовно-правовой охраны наряду с терминами «права» и «свободы» используется термин «законные интересы». Так, в ст. 136 УК РФ говорится о дискриминации, то есть нарушении «прав, свобод и законных интересов человека и гражданина», в ст. 140 УК – о предоставлении гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред «правам и законным интересам граждан». Категория «законный интерес» используется также в ст. ст. 201, 202, 285, 286, 288, 343 и других. Следует отметить, что указанная категория широко употребляется и в других отраслях законодательства, а также в актах Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Употребление законодателем наряду с понятием «права» понятия «законные интересы» свидетельствует не только о различном смысловом содержании этих категорий, но и о различных, самостоятельных объектах уголовно-правовой охраны. Поэтому для правильного решения вопроса об обоснованности привлечения кого-либо к уголовной ответственности за нарушение тех или иных законных интересов граждан, организаций, общества или государства, необходимо знать, что собой представляет этот юридический феномен, какова его природа и чем он отличается от субъективного права? Сам законодатель, хотя и употребляет этот термин, не дает ответа на поставленные вопросы. Как всегда, в таких случаях вырывает юридическая наука.

В последнее время разработкой проблемы законных интересов на общетеоретическом уровне активно занимались такие ученые, как А.В. Малько<sup>1</sup>, Н.И. Матузов<sup>2</sup>, В.В. Субочев<sup>3</sup> и др. По их мнению, законный интерес является уникальной правовой категорией, представляющей собой стремление субъекта пользоваться определенными социальными благами и в

<sup>1</sup> Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб, 2004.

<sup>2</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов. 1987.

<sup>3</sup> Субочев В.В. Законные интересы в механизме правового регулирования. М., 2007.

некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов, которые в определенной степени гарантируются государством в виде юридической дозволенности, отраженной в субъективном праве либо вытекающей из его общего смысла<sup>4</sup>.

Во многом с данным суждением понимания сути законных интересов следует согласиться. Действительно каждый человек обладает определённой сферой дозволенного поведения. Составляющими последней являются как правовые возможности, обеспеченные юридическими обязанностями управомоченных субъектов, т.е. субъективные права, так и правовые возможности, хотя и закрепленные в законодательстве в виде конкретных правовых норм, но не обеспеченные юридическими обязанностями управомоченных субъектов. Обычно такие правовые возможности закрепляются в законодательстве посредством терминов «может», «может быть». Именно эти правовые возможности, на наш взгляд, и являются законными интересами.

Вместе с тем во многих нормативных актах, например, в ст. 201 УК РФ, законодатель наряду с термином «законные интересы» использует и такое словосочетание как «охраняемые законом интересы». Некоторые исследователи отождествляют эти понятия<sup>5</sup>. Представляется, что эта точка зрения не вполне обоснована, поскольку все юридически значимые интересы, на наш взгляд, состоят из трех уровней. Первый уровень – это интересы, не нашедшие прямого выражения в объективном праве, но не противоречащие ему, в основе которых лежат конституционные принципы, служащие важнейшим инструментом реализации и защиты этих интересов личности. Данным интересам корреспондирует не конкретная юридическая обязанность определенных лиц или органов, а, как правило, общая безличная обязанность всех уважать эти интересы. Второй уровень – интересы, обозначенные как законные интересы (о них и идет речь в данной работе). Третий уровень – интересы, опосредованные субъективными правами. Все эти три уровня интересов охраняются законом, т.е. являются охраняемыми законом интересами, которые в свою очередь охватывают всю сферу дозволений. А законные интересы являются частью охраняемых законом интересов.

По своей сущности законные интересы, как и субъективные права, обладают некоторыми качествами правовой возможности в определенной степени гарантированной государством. Но возможность, отраженная в законном интересе, по своей юридической силе совсем не та возможность, которая заключена в субъективном праве и обеспечена юридической обязанностью управомоченного субъекта. Поэтому, необходимо различать возможность, как дозволенность чего-либо, не обеспеченную конкретной обязанностью и носящую характер стремления, т. е. законный интерес и возможность, как дозволенность чего-либо, обеспеченную конкретной юридической обязанностью, т. е. субъективное право.

Законные интересы имеют свое содержание, которое также, как и их сущность, не совпадает с содержанием субъективных прав. Содержание законных интересов состоит, на наш взгляд, из трёх элементов. Во-первых – это стремление пользоваться определённым социальным благом. Исходя из субординации, данное стремление занимает в содержании законного интереса более «высокое положение» по отношению к другим элементам. Стремление пользоваться благом – есть центральный элемент в содержании законного интереса. Во-вторых – это возможность ходатайствовать, а не требовать о соответствующих действиях управомоченного субъекта. В-третьих, – это возможность обращаться в необходимых случаях за защитой к компетентным органам. Этот элемент подчас не менее важен, чем первые два. Он вступает в действие в необходимых случаях, когда субъект безосновательно ущемляется в пользовании первыми. Поэтому третий элемент выступает значительным дополнением, существенным «рычагом» реализации первого элемента, находясь до поры до времени как бы в резерве, т. е. законные интересы определённым образом гарантированы.

---

<sup>4</sup> Субочев В.В. Методология исследования категории «законный интерес». В сб.: Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы. Выпуск 2. Под ред. М.Н. Марченко. М., 2008. С.65.

<sup>5</sup> Субочев В.В. Указ. соч. С. 68.

Представляет определённый интерес и вопрос о том, что же противостоит, корреспондирует законным интересам и корреспондирует ли? На наш взгляд проблема законных интересов тесно связана с усмотрением – конституционным принципом, широко используемым в законодательстве, когда управомоченному субъекту предоставляется возможность избрать из нескольких вариантов решения – один.

Исходя из изложенного, можно констатировать, что законные интересы представляют собой отражённые в нормах права и в определенной степени гарантированные стремления к пользованию благами, удовлетворение которых зависит от усмотрения управомоченного субъекта.

Уяснение сущности и содержания законных интересов позволяет иметь более полное представление и об объектах уголовно-правовой охраны. Как отмечалось, перечень основных объектов дан в ст. 2 УК РФ. Принимая во внимание вышеизложенное, эту статью следует дополнить указанием на то, что задачами Уголовного кодекса является охрана не только прав и свобод человека и гражданина, но и его законных интересов. Редакция данной статьи может выглядеть следующим образом: «1. Задачами настоящего Кодекса являются: охрана прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений».

Необходимо отметить, что уголовное законодательство не только охраняет законные интересы, но и наделяет лиц, совершивших преступления специальными уголовно-правовыми законными интересами. Так, в ст. 75 УК РФ говорится, что лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если после совершения преступления добровольно явилось с повинной, способствовало раскрытию преступления, возместило причиненный ущерб или иным образом загладило вред, причиненный в результате преступления, и вследствие деятельного раскаяния перестало быть общественно опасным. Словосочетание «может быть» говорит о том, что возможность освобождения от уголовной ответственности является не субъективным правом, а законным интересом лица, совершившего преступление. Этому законному интересу корреспондирует усмотрение управомоченного органа, который может освободить, а может и не освободить лицо, совершившее преступление, от уголовной ответственности даже при наличии оснований и условий, указанных в ст. 75 УК РФ. Уголовно-правовые законные интересы лиц, совершивших преступления, содержатся также в ст. ст. 64, 69, 76, ч.5 ст.79, 80, ч.2 ст.81, 82, 84, 85, 90, 92, 93, 96, 337, 338 и др.

До декабря 2003 года возможность условно-досрочного освобождения от отбывания наказания (ст. 79 УК РФ) тоже была законным интересом. В ч. 1 этой статьи говорилось о том, что лицо, отбывающее исправительные работы, ограничение по военной службе, ограничение свободы, содержание в дисциплинарной воинской части или лишение свободы, может быть освобождено условно-досрочно, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания. Но данная редакция статьи была изменена и в, частности, словосочетание «может быть» заменено термином «подлежит». Этим самым законодатель поднял возможность условно-досрочного освобождения до уровня субъективного права осужденного. Поэтому если будет констатировано, что для своего исправления осужденный не нуждается в полном отбывании назначенного наказания, то в этом случае суд обязан освободить осужденного условно-досрочно. Многие ученые, к позиции которых присоединяемся и мы, неоднократно высказывались в научной литературе о необходимости закрепления права осужденных на условно-досрочное освобождение<sup>6</sup>.

Данное суждение находится и в русле международного законодательства. Так, в п. 5 рекомендации Комитета министров Совета Европы «Об условно-досрочном освобождении»

<sup>6</sup> Рыбак М.С. Ресоциализация осужденных к лишению свободы: проблемы теории и практики. Саратов, 2001. С. 176; Евтушенко И.И. Каким быть условно-досрочному освобождению?// Уголовное право. 2008. №4. С. 21.

указано: «В начале срока отбывания наказания заключенный должен знать когда у него появляется право ходатайствовать об условно-досрочном освобождении в связи с отбытием им минимального периода срока наказания (период может быть строго определен и (или) установлен в пропорциональном отношении к общему сроку наказания), а также критерий, применяемый при принятии решения о возможности условно-досрочного освобождения («система дискреционного условно-досрочного освобождения»), либо когда у него появляется право на условно-досрочное освобождение в связи с отбытием строго определенного и (или) установленного в пропорциональном отношении к общему сроку наказания периода («система обязательного условно-досрочного освобождения»).

Вместе с тем для лиц, отбывающих пожизненное лишение свободы, возможность условно-досрочного освобождения по-прежнему закреплена на уровне законного интереса, а не субъективного права. В ч. 5 ст. 79 УК РФ говорится, что лицо, отбывающее пожизненное лишение свободы, может быть освобождено условно-досрочно, если судом будет признано, что оно не нуждается в дальнейшем отбывании этого наказания и фактически отбыло не менее двадцати пяти лет лишения свободы. Как видим в этой части статьи законодатель не заменил термин «может быть» термином «подлежит» как это было сделано в ч.1 ст.79. На наш взгляд такое решение вполне обосновано и справедливо, поскольку лица, отбывающие пожизненное лишение свободы, совершили особо тяжкие преступления и являются исключительно опасными для общества. Предоставлять им право на условно-досрочное освобождение будет совершенно неразумным.

В заключение отметим, что, во-первых, уголовное законодательство охраняет не только права и свободы человека и гражданина, но и законные интересы и, во-вторых, предоставляет лицам, совершившим преступления, специальные законные интересы.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб, 2004
2. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987.
3. Субочев В.В. Законные интересы в механизме правового регулирования. М., 2007.
4. Субочев В.В. Методология исследования категории «законный интерес» . В сб.: Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы. Выпуск 2. Под ред. М.Н. Марченко. М., 2008.

#### **Минаков Геннадий Леонидович**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист РФ  
декан юридического факультета  
302028 г. Орёл, б-р Победы, 5А  
Тел: (4862) 41-98-07  
E-mail: [gennadiy-minakov@mail.ru](mailto:gennadiy-minakov@mail.ru)

---

G.L. MINAKOV

### **LEGITIMATE INTERESTS AND SECURITY CRIMINAL LAW MEANS**

#### **BIBLIOGRAPHY**

1. Mal'ko A.V., Subochev V.V. Zakonnye interesy kak pravovaja kategorija. SPb, 2004
2. Matuzov N.I. Pravovaja sistema i lichnost'. Saratov, 1987.
3. Subochev V.V. Zakonnye interesy v mehanizme pravovogo regulirovanija. M., 2007.
4. Subochev V.V. Metodologija issledovanija kategorii «zakonnnyj interes» . V sb.: Metodologija juridicheskoj nauki: sostojanie, problemy, perspektivy. Vypusk 2. Pod red. M.N. Marchenko. M., 2008.

#### **Minakov Gennady Leonidovich**

Russian Academy of National Economy  
and Public Service under the President of the Russian Federation  
PhD, Associate Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation  
Dean of the Faculty of Law  
E-mail: [gennadiy-minakov@mail.ru](mailto:gennadiy-minakov@mail.ru)

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОНТРАБАНДЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

*В статье автор попытался определить системный подход в предупреждении контрабанды на современном этапе, рассмотрены элементы предупредительной деятельности сотрудников правоохранительной деятельности, меры профилактики и предложена система мер по предупреждению контрабанды на железнодорожном транспорте.*

**Ключевые слова:** система мер, контрабанда, предупреждение, профилактика, преступность.

В настоящий период, борьба с таможенными преступлениями, в список которых входит контрабанда, приобрела особую актуальность. По данным ГИАЦ МВД России в последние годы прослеживается тенденция к увеличению числа зарегистрированных преступлений связанных с контрабандой за 2013 год: по ст. 229<sup>1</sup> УК РФ – 1594 (13,8%); по ст. 226<sup>1</sup> УК РФ – 194 (50,4%)<sup>1</sup>, что говорит о заинтересованности преступного мира в нелегальном перемещении товаров через границу.

В этой связи необходимо формирование системного подхода в деятельности правоохранительных органов, в особенности органов внутренних дел на транспорте, направленного на разработку и реализацию комплексных мер эффективного предупреждения контрабанды, в частности на объектах железнодорожного транспорта, обеспечиваемых системной научно обоснованной информацией о состоянии контрабанды и правоохранительных приоритетах, реализация которых способна нейтрализовывать внешние и внутренние факторы этого преступного явления, минимизировать его криминальные последствия. Формирование такой системы возможно только на основе системного криминологического знания о проблеме контрабанды.

Предупреждение преступлений является обязанностью сотрудников органов внутренних дел<sup>2</sup> и важной научной категорией криминологической теории.

В научной литературе под предупреждением преступности понимается – многоуровневая система мер и осуществляющих их субъектов, направленная на:

- а) выявление и устранение либо ослабление и нейтрализацию причин преступности, отдельных ее видов, а также способствующих им условий;
- б) выявление и устранение ситуаций на определенных территориях или в определенной среде, непосредственно мотивирующих или провоцирующих совершение преступлений;
- в) выявление в структуре населения групп повышенного криминального риска и снижение этого риска;
- г) выявление лиц, поведение которых указывает на реальную возможность совершения преступлений, и оказание на них сдерживающего и корректирующего воздействия, а в случае необходимости – и на их ближайшее окружение<sup>3</sup>.

Предупреждение преступлений – задача, как уголовного права, так и криминологии, но эти науки по-разному, отражают предупреждение преступлений в своем предмете. Уголовное право, исходя из идей справедливости и гуманизма, ставит исправление преступника в качестве цели наказания. Криминология, занимаясь изучением обстоятельств, способствующих совершению преступлений, микро- и макросоциального окружения, особенности личности преступника и, исходя из этого, дает научно обоснованные рекомендации по применению конкретных профилактических мер.

Важно отметить, что в историческом аспекте стратегия предупреждения преступности и социального контроля расширяется, заменяя старую стратегию возмездия и кары. В целом уголовно-правовая и криминологическая составляющая предупреждения преступности сли-

<sup>1</sup> Официальный сайт МВД России: <http://mvd.ru/>. Обращение 15.01.14.

<sup>2</sup> Раздел 3 Приказа МВД РФ от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС Гарант. 2014.

<sup>3</sup> Криминология: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2005. С.266.

ваются в одну задачу на уровне современной уголовной политики. Предупреждение преступности невозможно без криминологических исследований, которые, анализируя состояние и тенденции преступности, причины и условия, влияющие на ее особенности, дают возможность составлять текущие и перспективные задачи, выявлять основные направления, объекты и средства предупредительного воздействия, материальные ресурсы для достижения цели профилактики и предупреждения преступности.

Теоретические основы предупреждения преступности исходят из того, что изучение преступности, личности преступника и других вопросов криминологии выступают не самоцелью, а предпосылкой для разработки мер предупреждения. Предупреждение преступности выступает составной частью предмета криминологии как науки. Выделив моменты, составляющие содержание предмета теории предупреждения преступности, их можно положить в основу системного исследования предупреждения контрабанды.

Предупреждение имеет своей целью преодоление, сдерживание процессов, порождающих преступность, исходя из чего, объект предупредительного воздействия определяется и описывается в пределах криминологической теории причинности и условий. Профилактическая деятельность складывается как из субъективных (сил и средств предупреждения, которыми реально располагает то или иное общество) так и объективных (криминогенные процессы и явления) факторов. Некоторые авторы предметом теории предупреждения преступности считают взаимодействие средств профилактики и объекта воздействия<sup>4</sup>. При этом большое значение в теории предупреждения он уделяет требованиям мировоззренческого характера и правовому сознанию, в отличие от других авторов. Между правом как системой норм с одной стороны и реальным поведением, предписанным или запрещенным этими нормами, с другой стороны находится последующее звено – человеческое сознание, та его часть, которая отражает правовые явления, называется правосознание.

Различают формальный контроль, осуществляемый компетентными органами, организациями, учреждениями и их представителями в пределах должностных полномочий и в строго установленном порядке, и неформальный (например, косвенный), карательный (репрессивный) и сдерживающий (предупредительный, профилактический). Хорошо известно, что позитивные санкции (поощрение) значительно эффективней негативных (наказания), а внутренний контроль намного эффективней внешнего.

Контроль над преступностью как один из видов социального контроля включает в себя: установление того, что именно в данном обществе расценивается как преступление (криминализация деяний); установление системы санкций (наказаний) и конкретных санкций за конкретное преступление; формирование институтов формального социального контроля над преступностью (полиция, прокуратура, суд, органы исполнения наказания, включая пенитенциарную, и т.д.); определение порядка деятельности учреждений и должностных лиц, представляющих институты контроля над преступностью; деятельность этих учреждений и должностных лиц по выявлению и регистрации совершенных преступлений, выявлению и разоблачению лиц, их совершивших, назначению наказаний в отношении таких лиц (преступников), обеспечению исполнения назначенных наказаний; деятельность институтов, организаций, частных лиц по осуществлению неформального контроля над преступностью (от семьи и школы до общины, клана, землячества, «соседского контроля»); деятельность многочисленных институтов, учреждений, должностных лиц, общественных организаций по профилактике (предупреждению) преступлений<sup>5</sup>.

Для системного анализа вопроса предупреждения преступности необходимо кратко и конспективно остановиться на классификации мер предупреждения преступности. Несмотря на значительное число классификаций предложенных разными авторами<sup>6</sup>, можно остано-

---

<sup>4</sup> Хохряков Г.Ф. Криминология. М., 1999. С. 444.

<sup>5</sup> Гилинский Я.И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. СПб, 2009. С. 392.

<sup>6</sup> Криминология: Учебник для юридических вузов / Под ред. проф. А.И. Долговой. М., 1997. С. 338-347; Ключков В.В., Кудрявцев В.Н., Шляпочников А.С. Теоретические основы предупреждения преступности / Антонян Ю.М., Жалинский А.Э., Звирбуль В.К., Ключков В.В., и др.; Отв. ред.: Звирбуль В.К., Ключков В.В., Миньковский Г.М. М., 1977. С. 184-195; Криминология: Курс лекций / Под ред. В.Н. Бурлакова, С.Ф. Милукова, С.А. Сидорова, Л.И. Спиридонова. СПб, 1995. С. 153-160. Ключков В.В., Кудрявцев В.Н., Шляпочников А.С. Теоре-



виться кратко на систематике предложенной С.Я. Лебедевым и М.А. Кочубей, все виды профилактических мероприятий они разделяют на:

- социально-экономические (как меры социальной защиты наиболее уязвимых слоев населения, так и меры оздоровления экономики в целом);
- идеологические (меры, устраняющие или ограничивающие криминогенные факторы путем и в результате формирования у членов общества нравственной позиции, ориентированной на базовые общечеловеческие ценности);
- культурно-воспитательные (меры, формирующие в общественном сознании нетерпимость к преступлениям; меры повышенной общей, бытовой, правовой культуры людей);
- организационно-управленческие (это меры, которые направлены на устранение ошибок и упущений в управлении экономикой, социальной сферой, а также правоохранительной деятельности, поскольку эти ошибки и упущения являются криминогенными факторами);
- технические (различные средства и приспособления, затрудняющие искажение количественных или качественных показателей при производстве, отпуске, хранении, транспортировке материальных ценностей; фальсификацию банковских операций; препятствующие проникновению в хранилища; средства сигнализации и т.д.);
- правовые (меры, которые включают в себя совершенствование уголовного, административного и других отраслей законодательства; правовую регламентацию деятельности субъектов предупреждения преступности; воспитание правосознания)<sup>7</sup>.

Анализируя сказанное, а так же правовые и криминологические меры предупреждения преступности в целом, создающие правовую базу для разработки и применения мер предупреждения контрабанды на железнодорожном транспорте, необходимо выделить специфические меры по предупреждению рассматриваемого поступления:

- 1) совершенствование уголовного, таможенного, административного и других отраслей законодательства, с тем чтобы обеспечить оптимальные условия для выявления, устранения, нейтрализации причин и условий контрабанды;
- 2) общей и индивидуальной превенции, ресоциализации лиц склонных к совершению контрабанды;
- 3) введение и совершенствование правовых запретов и ограничений, способствующих предупреждению и пресечению возникновения условий для совершения контрабанды на железнодорожном транспорте (например, незаконная миграция, коррупция в таможенных органах и др.);
- 4) совершенствование механизма действия административных правовых норм, направленных на формирование правового поведения у правонарушителей при перемещении товаров через границу, чтобы мерами взысканий за правонарушения пресечь стереотип криминального поведения;
- 5) введение и совершенствование уголовно-правовых норм двойной превенции, направленных на недопущение совершения контрабанды путем привлечения к ответственности лиц, создавших обстановку для них (например, должностные лица таможенной сферы);
- 6) введение и совершенствование норм поощряющих пресечение действий контрабандистов и самозащиту от них, а так же поощрение добровольного отказа от доведения преступления до конца;
- 7) устранение правового нигилизма путем воспитания у граждан правосознания направленного на уровень соблюдения правовых норм по личному убеждению;
- 8) воспитание профилактической активности граждан их готовности помогать борьбе с преступностью;
- 9) нормативное закрепление стандартов безопасности от контрабанды.

Изложенные представления о предупреждении контрабанды позволяют говорить о следующем: предупреждение должно носить системный характер, то есть интегрировать

тические основы предупреждения преступности / Антонян Ю.М., Жалинский А.Э., Звирбуль В.К., Клочков В.В., и др.; Отв. ред.: Звирбуль В.К., Клочков В.В., Миньковский Г.М. М., 1977.

<sup>7</sup> Криминология: учебное пособие /Под ред. С.Я. Лебедева, М.А. Кочубей. М., 2007. С. 194.

различные уровни профилактической деятельности в социальной, экономической, идеологической и организационно-правовой сферах; взаимодействие правоохранительных органов по предупреждению контрабанды является одними из непереносимых условий их эффективной деятельности, что обусловлено тем, что в условиях ограниченных возможностей рациональное использование сил, квалифицированное сочетание средств и методов, которыми располагают органы и их подразделения, позволяют успешно предупреждать контрабанду.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Приказа МВД РФ от 17 января 2006 г. №19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС Гарант. 2014.
2. Гилинский Я.И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. / Гилинский Я.И. СПб., 2009.
3. Криминология. Учебник для юридических вузов / Алексеев А.И., Аргунова Ю.Н., Ванюшкин С.В., Демидов Ю.Н., и др.; Под общ. ред.: Долгова А.И. М., 1997.
4. Клочков В.В., Кудрявцев В.Н., Шляпочников А.С. Теоретические основы предупреждения преступности / Антонян Ю.М., Жалинский А.Э., Звирбуль В.К., Клочков В.В., и др.; Отв. ред.: Звирбуль В.К., Клочков В.В., Миньковский Г.М. М., 1977.
5. Криминология: Учебник /Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2005.
6. Хохлаков Г.Ф. Криминология: Учебник / Г. Ф. Хохлаков ; отв. ред.: В. Н. Кудрявцев. М., 1999.
7. Эминов Е.В. Концепция борьбы с организованной преступностью в России / Эминов В.Е. М., 2007.
8. Официальный сайт МВД России: <http://mvd.ru/>. Обращение 15.01.14.

#### **Антохина Наталья Юрьевна**

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова  
Преподаватель кафедры уголовного права, криминологии и психологии  
302027 Орел, ул. Игнатова, 2,  
Тел: 8 (4862) 41-44-27  
E-mail: nnnatasha2009@yandex.ru

---

N.Y. ANTOKHINA

### **PREVENTING THE SMUGGLING AT THE PRESENT STAGE**

*In the article the author has tried to define a systematic approach in the prevention of smuggling at the present stage, it explores the elements of preventive activity of employees of law enforcement, prevention measures and proposed a system of measures for the prevention of smuggling of railway transport.*

**Key words:** *system of measures, smuggling, warning, prevention, crime.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Prikaza MVD RF ot 17 janvarja 2006 g. №19 «O dejatel'nosti organov vnutrennih del po preduprezhdeniju prestuplenij» // SPS Garant. 2014.
2. Gilinskij Ja.I. Kriminologija: teorija, istorija, jempiricheskaja baza, social'nyj kontrol'. / Gilinskij Ja.I. SPb., 2009.
3. Kriminologija. Uchebnik dlja juridicheskikh vuzov / Alekseev A.I., Argunova Ju.N., Vanjushkin S.V., Demidov Ju.N., i dr.; Pod obshh. red.: Dolgova A.I. M., 1997.
4. Klochkov V.V., Kudrjavcev V.N., Shljapochnikov A.S. Teoreticheskie osnovy preduprezhdenija prestupnosti / Antonjan Ju.M., Zhalinskij A.Je., Zvirbul' V.K., Klochkov V.V., i dr.; Otv. red.: Zvirbul' V.K., Klochkov V.V., Min'kovskij G.M. M., 1977.
5. Kriminologija: Uchebnik /Pod red. V.N. Kudrjavceva i V.E. Jeminova. M., 2005.
6. Hohrjakov G.F. Kriminologija: Uchebnik / G. F. Hohrjakov ; otv. red.: V. N. Kudrjavcev . M., 1999.
7. Jeminov E.V. Konceptija bor'by s organizovannoj prestupnost'ju v Rossii / Jeminov V.E. M., 2007.
8. Oficial'nyj sajt MVD Rossii: <http://mvd.ru/>. Obrashhenie 15.01.14.

#### **Antokhina Natalya Yuryevna**

Orel Law Institut of the Ministry of Internal Affairs of the Russia of V.V. Lukyanov's name.  
Senior teacher of the chair of criminal law, criminology and psychology.  
302027, st. Ignatov, 2, Orel,  
Tel:8 (486) 241-44-27  
E-mail: nnnatasha2009@yandex.ru

Ю.А. ГЕРАСИНА

## ОСНОВАНИЯ ПРОДЛЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР МЕДИЦИНСКОГО ХАРАКТЕРА

*В статье проанализированы основания продления, изменения, прекращения применения принудительных мер медицинского характера, закрепленные в УК РФ. Выявлено, что отсутствует четкая позиция законодателя относительно оснований данных действий и сроков их осуществления. Предложено при решении вопросов о продлении, изменении и прекращении применения принудительных мер медицинского характера исходить из изменения опасности лица с психическим расстройством для себя или окружающих во времени.*

**Ключевые слова:** принудительные меры медицинского характера; опасность лица с психическим расстройством для себя или окружающих; продление, изменение и прекращение принудительного лечения; принцип «ступенчатости»

Своевременное продление, изменение и прекращение применения принудительных мер медицинского характера позволяет повысить эффективность применения данных мер, а также сократить количество повторных общественно опасных деяний или преступлений, совершаемых лицами с психическими расстройствами после прохождения принудительного лечения. Основания продления, изменения, прекращения применения принудительных мер медицинского характера предусмотрены в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах Российской Федерации. При этом основания изменения и прекращения применения принудительных мер медицинского характера в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах совпадают полностью, а основание продления обозначено по-разному. Кроме того, освидетельствование лиц, проходящих принудительное лечение, осуществляется не реже одного раза в шесть месяцев, в рамках указанного срока ставится вопрос о продлении, изменении и прекращении принудительных мер медицинского характера. Однако в УК РФ для продления применения рассматриваемых мер установлено два срока: шесть месяцев – для первого продления, ежегодно – для последующих. Уголовно-процессуальный кодекс содержит положение о едином сроке - шесть месяцев. В настоящее время противоречие между положениями о сроках продления применения принудительных мер медицинского характера УК РФ и УПК РФ на практике разрешается по-разному. Одни суды руководствуются непосредственно процессуальными положениями (таких большинство), другие – нормами материального права. В последнем случае по прошествии шести месяцев после предыдущего освидетельствования необходимость продолжения принудительного лечения подтверждается врачебной комиссией, мотивированное решение которой заносится в медицинскую карту больного и скрепляется подписями всех членов комиссии<sup>1</sup>. Такая практика противоречит положению об исключительной компетенции суда на продление, изменение и прекращение применения принудительных мер медицинского характера. Следует устранить указанное противоречие путем установления в Уголовном законе России единого срока для продления применения принудительного лечения в шесть месяцев, что исключит принятие «промежуточных» решений врачебной комиссией о продолжении лечения.

В соответствии с УК РФ «...прекращение применения принудительной меры медицинского характера осуществляется судом в случае такого изменения психического состояния лица, при котором отпадает необходимость в применении ранее назначенной меры...». На наш взгляд, основанием прекращения применения данных мер является достижение целей, закрепленных в статье 98 УК РФ, то есть излечение лиц или такое улучшение их психического состояния, при котором отпадает их опасность для себя или окружающих. Прекра-

<sup>1</sup> Продление, изменение и прекращение применения принудительных мер медицинского характера // Сайт Ульяновского областного суда URL: [http://uloblsud.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=674&Itemid=61](http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=674&Itemid=61) (дата обращения 30.01.2014).

шение принудительного лечения возможно также в случае ухудшения психического состояния, при котором оно утрачивает опасность вследствие беспомощности.

Под улучшением психического состояния понимается «частичное исчезновение синдромов психических расстройств, при котором достигается стойкая ремиссия, которая, однако, не означает излечение лица, но определяет способность лица осознавать характер и социальную значимость своих действий и руководить ими, то есть исключает опасность его поведения, как для себя, так и для общества, для окружающих его людей»<sup>2</sup>. Улучшение психического состояния как основание прекращения позволяет избежать пожизненного содержания в психиатрических больницах лиц с хроническими психическими расстройствами<sup>3</sup>.

Таким образом, при решении вопроса о прекращении применения принудительных мер медицинского характера учитывается опасность лица, точнее ее отсутствие. Об ее отсутствии предлагается судить не только по поведению лица во время прохождения принудительного лечения. Стоит учитывать, что стационарные условия существенно отличаются от тех, в которые попадет лицо после выписки. Полагаем, что стационарный режим в ряде случаев является сдерживающим фактором. Преждевременная отмена принудительных мер медицинского характера значительно снижает эффект лечебно-реабилитационных мероприятий стационарного принудительного лечения<sup>4</sup>. Попадание в неблагоприятную социальную среду может способствовать совершению повторного общественно опасного деяния, что обуславливает необходимость учета социальной обстановки при прекращении принудительного лечения и изменении стационарного вида на принудительное наблюдение и лечение у врача-психиатра в амбулаторных условиях. В последнем случае речь идет о преждевременном изменении, когда лица выписываются, не достигнув компенсации психических нарушений.

Поскольку в большинстве случаев амбулаторное наблюдение является эффективным средством адаптации больного к окружающим условиям после нахождения в стационаре, данный вид принудительных мер медицинского характера должен выступать обязательным завершающим этапом лечения, если имеет место улучшение психического состояния лица, а не излечение. Длительное неоправданное пребывание лиц с психическими расстройствами в условиях стационара имеет свои отрицательные моменты: развитие явлений госпитализма, утрата социальных связей. Данные обстоятельства также могут служить причиной совершения повторного общественно опасного деяния, в связи с чем необходимо своевременно изменять применяемую меру медицинского характера.

Основанием изменения вида принудительных мер является изменение психического состояния лица, при котором отпадает необходимость в применении ранее назначенной меры и возникает необходимость в назначении иной принудительной меры медицинского характера (ч.3 ст. 102 УК РФ), иными словами изменение вида принудительного лечения обусловлено увеличением или уменьшением опасности лица, страдающего психическим расстройством, для себя или окружающих. Изменение вида принудительных мер медицинского характера на практике часто осуществляется с использованием принципа «ступенчатости». О целесообразности использования данного принципа говорится в научной литературе<sup>5</sup>. Использование принципа «ступенчатости» в прямой последовательности, на наш взгляд, должно

---

<sup>2</sup> Михеев Р.И., Беловодский А.В., Воробей В.А., Михеев О.Р. Принудительные меры медицинского характера в уголовном праве – социально-правовые и медико-реабилитационные меры безопасности (Проблемы теории, законодательства и правоприменения на рубеже веков). Владивосток, 2000. С. 39.

<sup>3</sup> Рудяков А.И., Рыбальский М.И. Назначение и отмена принудительных мер медицинского характера // Советское государство и право. 1968. № 4. С. 108.

<sup>4</sup> Дмитриев А.С., Винникова И.Н., Лазько Н.В., Оспанова А.В., Гузенко О.В. Вопросы назначения и изменения принудительных мер медицинского характера в отношении больных вялотекущей психоподобной шизофренией // Практика судебно-психиатрической экспертизы: Сборник № 48 / Под ред. Академика РАМН Т.Б. Дмитриевой. М., 2010. С. 249.

<sup>5</sup> Секретарева Т.М. Обеспечение охраняемых уголовным законом интересов личности, общества и государства при прекращении применения принудительных мер медицинского характера // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 3. С. 49; Дмитриев А.С., Винникова И.Н., Лазько Н.В., Оспанова А.В., Гузенко О.В. Подходы к проведению принудительного лечения больных с умственной отсталостью // Практика судебно-психиатрической экспертизы: сборник № 49. М., 2011. С. 233-246.

быть обязательным во всех случаях, если выздоровление не наступило, а только наблюдается улучшение его психического состояния.

При этом следует согласиться с С.В. Полубинской, что перевод в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего типа, основной функцией которой является лечение, в таких случаях излишен, поскольку все необходимые лечебные и реабилитационные мероприятия уже были проведены. Поэтому полагаем, что после лечения в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа к лицу стоит применять амбулаторное наблюдение, минуя его нахождение в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего типа.

Программа лечения лица, которое находится на принудительном лечении, зависит от вида его психического расстройства и не зависит от типа медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь, однако, наблюдение отличается (в данном случае – в сторону смягчения режима). Последовательное изменение характера наблюдения за психически больным позволит выявить степень и стойкость улучшения его состояния, избежать поспешного изменения или прекращения принудительного лечения. Такой подход даст возможность сократить в будущем число повторных общественных опасных деяний со стороны лиц, которые находились на принудительном лечении в стационарных условиях.

При отсутствии данных, говорящих о стойкости достигнутого безопасного состояния, рекомендуется продление принудительных мер медицинского характера<sup>6</sup>. Продление осуществляется судом, что является новеллой Уголовного кодекса РФ, обеспечивающей защиту прав и свобод лиц с психическими расстройствами. Иногда судьи при решении вопроса о продлении применения принудительных мер медицинского характера ссылаются на недостаточное по времени принудительное лечение<sup>7</sup>, что противоречит положениям Закона, которые закрепляют основания изменения, продления и прекращения применения принудительных мер медицинского характера. Необходимо учитывать психическое состояние лица, сроки лечения зависят от последнего и могут быть различны по продолжительности.

В связи с нехваткой медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа и специализированного типа с интенсивным наблюдением<sup>8</sup> принудительные меры медицинского характера изменяются или прекращаются без достижения целей их применения. Усугубляет ситуацию с преждевременной выпиской лиц, нуждающихся в психиатрическом лечении, отсутствие в Российской Федерации практики привлечения к ответственности за принятие таких решений. 51,92 % опрошенных нами специалистов полагают, что ответственности за необоснованное прекращение принудительных мер медицинского характера подлежат врачи, давшие заключение, 9,62 % - судья, принявший решение о прекращении лечения, 38,46 % - как врачи, давшие заключение, так и судья, принявший окончательное решение. На наш взгляд, к ответственности следует привлекать врачей и судей: врачей-психиатров – за дачу необоснованного (ложного) заключения, судей – за принятие необоснованного решения. Привлечение к ответственности только врачей-психиатров противоречит смыслу закона, в соответствии с которым принудительные меры медицинского характера являются уголовно-правовым институтом и решения принимаются только судом.

Федеральным законом № 14-ФЗ от 29.02.2012 г. в статью 102 УК РФ введена дополнительная часть 2.1, согласно которой «вне зависимости от времени последнего освидетельствования и от принятого решения о прекращении применения принудительных мер меди-

<sup>6</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.М. Лебедева. М., 2009. С. 274.

<sup>7</sup> Постановление Кировского районного суда г. Новосибирска об освобождении от уголовной ответственности и применении принудительной меры медицинского характера от 08 июня 2009 года // Официальный сайт Кировского районного суда г. Новосибирска URL:

[http://kirovsky.nsk.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=383](http://kirovsky.nsk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=383) (дата обращения 18.07.2013).

<sup>8</sup> Денисов М.Ф., Свистун С.Я., Лупинов И.В., Лесков А.Н., Олисова Е.Б. О принудительном лечении в отделениях специализированного типа // Российский психиатрических журнал. 2006. №2. С. 65-67.

цинского характера суд на основании внесенного не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока исполнения наказания ходатайства администрации учреждения, исполняющего наказание, назначает судебно-психиатрическую экспертизу в отношении лица, указанного в пункте «д» части первой статьи 97 настоящего Кодекса, в целях решения вопроса о необходимости применения к нему принудительных мер медицинского характера в период условно-досрочного освобождения или в период отбывания более мягкого вида наказания, а также после отбытия наказания. Суд на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы может назначить принудительную меру медицинского характера, предусмотренную пунктом «а» части первой статьи 99 настоящего Кодекса, или прекратить ее применение». Это означает, что в любом случае не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока исполнения наказания лицу назначается судебно-психиатрическая экспертиза, по результатам которой суд может назначить принудительное наблюдение и лечение у врача-психиатра в амбулаторных условиях лицу, в отношении которого ранее были прекращены принудительные меры медицинского характера. По сути дела речь идет о приостановлении и возможности возобновления применения принудительных мер медицинского характера, что в большей степени согласуется с уголовно-правовой природой таких мер. Данное положение является новым в регулировании принудительных мер медицинского характера. Другим субъектам после прекращения принудительных мер медицинского характера их возобновление невозможно, повторно они назначаются только в случае совершения нового общественно опасного деяния (преступления). Судебные психиатры отмечали целесообразность проведения принудительных мер медицинского характера в отношении ограниченно вменяемых лиц в несколько этапов, особенно в случаях длительных сроков наказания. Принципиальным положением является возможность применения к педофилам принудительных мер медицинского характера в период условно-досрочного освобождения, в период отбывания более мягкого вида наказания, после отбытия наказания. На наш взгляд, данные положения следует распространить не только на указанных лиц, но и на всех лиц, имеющих психические расстройства в рамках вменяемости.

Подводя итог, можно сделать вывод, что необходимость изменения принудительных мер медицинского характера свидетельствует об уменьшении или увеличении опасности лица для себя или окружающих, их продление – о том, что лицо представляет такую опасность, которая имела место при назначении, в случае утраты субъектом опасности речь идет о прекращении принудительного лечения. Таким образом, при продлении, изменении и прекращении применения принудительных мер медицинского характера имеет место изменение опасности лица с психическим расстройством для себя или окружающих во времени.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Денисов М.Ф. О принудительном лечении в отделениях специализированного типа/ М.Ф. Денисов, С.Я. Свистун, И.В. Лупинов, А.Н. Лесков, Е.Б. Олисова // Российский психиатрический журнал. 2006. №2.
2. Дмитриев А.С. Вопросы назначения и изменения принудительных мер медицинского характера в отношении больных вялотекущей психоподобной шизофренией/ А.С. Дмитриев, И.Н. Винникова, Н.В. Лазько, А.В. Оспанова, О.В. Гузенко // Практика судебно-психиатрической экспертизы: Сборник № 48 / Под ред. Академика РАМН Т.Б. Дмитриевой. М., 2010.
3. Дмитриев А.С. Подходы к проведению принудительного лечения больных с умственной отсталостью/ А.С. Дмитриев, И.Н. Винникова, Н.В. Лазько, А.В. Оспанова, О.В. Гузенко // Практика судебно-психиатрической экспертизы: сборник № 49. М.: ФГУ «ГНЦССС им. В.П. Сербского», 2011.
4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.М. Лебедева. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
5. Михеев Р.И. Принудительные меры медицинского характера в уголовном праве – социально-правовые и медико-реабилитационные меры безопасности (Проблемы теории, законодательства и правоприменения на рубеже веков) / Р.И. Михеев, А.В. Беловодский, В.А. Воробей, О.Р. Михеев / Под науч. ред. проф. С.Д. Князева, проф. Л.А. Валеевой и проф. Р.И. Михеева. Издание научное. Инициативное. Владивосток, 2000.
6. Постановление Кировского районного суда г. Новосибирска об освобождении от уголовной ответственности и о применении принудительной меры медицинского характера от 08 июня 2009 года [Электронный ресурс]// Официальный сайт Кировского районного суда г. Новосибирска URL: [http://kirovsky.nsk.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=383](http://kirovsky.nsk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=383) (дата обращения 18.07.2013).
7. Продление, изменение и прекращение применения принудительных мер медицинского характера [Электронный ресурс] / Сайт Ульяновского областного суда. URL:

[http://uloblsud.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=674&Itemid=61](http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=674&Itemid=61) (дата обращения 30.01.2014).

8. Рудяков А.И. Назначение и отмена принудительных мер медицинского характера / А.И. Рудяков, М.И. Рыбальский // Советское государство и право. 1968. № 4.

9. Секретарева Т.М. Обеспечение охраняемых уголовным законом интересов личности, общества и государства при прекращении применения принудительных мер медицинского характера/ Т.М. Секретарева // Правовая политика и правовая жизнь. М., Саратов, 2010, № 3.

**Герасина Юлия Александровна**

ФГБОУ ВПО «Государственный университет-УНПК»

Старший преподаватель кафедры «Уголовное право и процесс»

302020 г. Орел, Наугорское шоссе, 40

Тел: (4862) 41-98-45

E-mail: lulu-orel@rambler.ru

Y.A. GERASINA

**BASES OF PROLONGATION, CHANGE AND TERMINATION OF FORCED MEASURES OF MEDICAL CHARACTER**

*The article analyzes the bases prolongation, change and termination of forced measures of medical character, fixed in the Criminal code of Russian Federation. It is revealed that there is no accurate line item of the legislator concerning the bases of these actions and terms of their implementation. It is offered in case of the solution of questions on prolongation, change and termination of forced measures of medical character to proceed from change of danger of the person with mental disturbance for itself or people around in time.*

**Keywords:** forced measures of medical character; danger of the person with mental disturbance for itself or people around; prolongation, change and termination of forced treatment; principle of «gradualness».

**BIBLIOGRAPHY**

1. Denisov M.F. O prinuditel'nom le4enii v otdelenijah specializirovannogo tipa/ M.F. Denisov, S.Ja. Svistun, I.V. Lupinov, A.N. Leskov, E.B. Olisova // Rossijskij psichiatricheskij jurnal. 2006. №2.

2. Dmitriev A.S. Voprosy nazna4enija i izmenenija prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera v otno4enii bol'nyh vjalotekuschej psihopodobnoj 6izofreniej/ A.S. Dmitriev, I.N. Vinnikova, N.V. Laz'ko, A.V. Ospanova, O.V. Guzenko // Praktika sudebno-psichiatri4eskoj jekspertizy: Sbornik № 48 / Pod red. Akademika RAMN T.B. Dmitrievoj. M., 2010.

3. Dmitriev A.S. Podhody k provedeniju prinuditel'nogo le4enija bol'nyh s umstvennoj otstalost'ju/ A.S. Dmitriev, I.N. Vinnikova, N.V. Laz'ko, A.V. Ospanova, O.V. Guzenko // Praktika sudebno-psichiatri4eskoj jekspertizy: sbornik № 49. M.: FGU «GNCSSS im. V.P. Serbskogo», 2011.

4. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii / Pod obsch. red. V.M. Lebedeva. 6-e izd., pere-rab. i dop. M., 2009.

5. Miheev R.I. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera v ugolovnom prave – social'no-pravovye i medi-ko-reabilitacionnye mery bezopasnosti (Problemy teorii, zakonodatel'stva i pravoprimerenija na rube4e vekov) / R.I. Miheev, A.V. Belovodskij, V.A. Vorobej, O.R. Miheev / Pod nau4. red. prof. S.D. Knjazeva, prof. L.A. Valeevoj i prof. R.I. Miheeva. Izdanie nau4noe. Inicijativnoe. Vladivostok, 2000.

6. Postanovlenie Kirovskogo rajonnogo suda g. Novosibirskaja ob osvobo4denii ot ugolovnoj otvetstvennosti i o primenenii prinuditel'noj mery medicinskogo haraktera ot 08 ijunja 2009 goda [Jelektronnyj resurs] // Oficial'nyj sajt Kirovskogo rajonnogo suda g. Novosibirskaja URL:

[http://kirovsky.nsk.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=383](http://kirovsky.nsk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=383) (data obraschenija 18.07.2013).

7. Prodlenie, izmenenie i prekraschenie primenenija prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera [Jelektronnyj resurs] / Sajt Ul'janovskogo oblastnogo suda. URL:

[http://uloblsud.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=674&Itemid=61](http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=674&Itemid=61) (data obraschenija 30.01.2014).

8. Rudjakov A.I. Nazna4enie i otmena prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera / A.I. Rudjakov, M.I. Rybal'skij // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1968. № 4.

9. Sekretareva T.M. Obespe4enie ohranjaemyh ugolovnym zakonom interesov lichnosti, obschestva i gosudarstva pri prekraschenii primenenija prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera/ T.M. Sekretareva // Pravovaja politika i pravovaja jizn'. M., Saratov, 2010, № 3.

**Gerasina Yuliya Aleksandrovna**

State University- ESPC

Senior lecturer of the Department of Criminal law and procedure»

302020 Orel, Naugorskoe highway, 40

Tel: (4862) 41-98-45

E-mail: lulu-orel@rambler.ru

## ВАНДАЛИЗМ В XXI ВЕКЕ: УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ

*Аннотация: в статье рассматриваются проблемы уголовно-правовой регламентации вандализма в российском законодательстве и в законодательстве иностранных государств.*

*Ключевые слова: вандализм; осквернение; порча имущества.*

В первом официальном проекте Уголовного кодекса РФ, внесенном 20 октября 1992г. в Верховный Совет РФ, не было нормы, предусматривающей ответственность за вандализм. Она попала из второго проекта кодекса, представленного Министерством юстиции и Государственно-правовым управлением Администрации президента в 1995 г. Норма изначально мертворожденная. Доводы ее сторонников сводились только к зарубежному опыту.

В действительности зарубежное законодательство не знает не только подобную норму о вандализме, но и норму о хулиганстве в понимании российского Уголовного кодекса. Например, Уголовный кодекс штата Нью-Йорк признает преступлением дебош, учиненный не менее чем четырьмя лицами. Польский Уголовный кодекс 1997 г. традиционно вместо норм о хулиганстве конструирует диспозиции норм о преступлениях против здоровья или имущества, совершенных из хулиганских побуждений<sup>1</sup>.

Наиболее похожим на отечественное законодательство в рассматриваемой части является французское уголовное законодательство. Согласно ч. 1 ст. 322-1 УК Франции<sup>2</sup> уголовно наказуемым является повреждение, поломка и порча имущества, принадлежащего другому. В соответствии с ч. 2 ст. 322-1 УК этой страны подлежит уголовной ответственности «тот, кто делает надписи, изображает знаки или рисует, без предварительно полученного разрешения, на фасадах, транспортных средствах, в общественных местах или на городской движимости». Отличия между ними состоят в следующем: в основном объекте предусмотренных ими составов; в более подробном описании признаков преступления во французском законодательстве; в том, что предусмотренное ч. 2 ст. 322-1 деяние охватывает более широкий спектр уголовно наказуемых действий и предметов посягательства. При этом самое примечательное отличие между ними заключается в том, что согласно французскому законодательству уголовно наказуемо всякое выполнение надписей, изображение знаков, рисунков без предварительно полученного разрешения, то есть независимо от направленности этих действий, а по российскому - только те, которыми оскверняются указанные в законе предметы.

Пожалуй, еще более сходным с составом вандализма предстает один из квалифицированных видов рассматриваемого состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Франции. Согласно п. 1 ст. 322-2 оба деяния, предусмотренные ст. 322-1, наказываются более строго, если уничтоженное, поврежденное или испорченное имущество предназначено для общественной пользы или украшения общественных мест и принадлежит государственному лицу или лицу, на которое возложены функции публичной службы<sup>3</sup>.

Представляется, что данные положения французского законодательства отличаются большей упорядоченностью, нежели соответствующие положения российского законодательства.

Явно меньше внимания, чем в УК Франции, охране городской инфраструктуры и муниципальной собственности от преступных посягательств уделено в УК Германии<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии, Испании): Сб. законодат. материалов / Под ред. И. Д. Козочкина. М., 2005. С. 156.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Франции // СПб, 2008. С. 244.

<sup>3</sup> Уголовный кодекс Франции // СПб, 2008. С. 245.

<sup>4</sup> Уголовный кодекс Германии // Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2003 г. С. 89.



Австрии и Швеции, что можно объяснить тем, что кодексы этих стран были приняты довольно давно.

Напротив, УК Испании<sup>5</sup>, как и УК Франции, принят сравнительно недавно - 23 ноября 1995 года. Поэтому не случайно в нем охране общественной собственности, общественного порядка и общественной нравственности от преступных посягательств уделено явно больше внимания, а его нормы более полно отражают современное состояние общественного развития. Пунктом 4 ч. 1 ст. 264 УК Испании предусмотрена уголовная ответственность за причинение ущерба государственному имуществу или имуществу, находящемуся в муниципальной собственности или пользовании, а в ст. 289 установлена уголовная ответственность за разрушение, приведение в негодность или нанесение ущерба каким-либо способом муниципальной собственности социального и культурного пользования.

Отдельного рассмотрения заслуживает принятый в 1999 году УК Республики Беларусь, в котором ст. 341 предусмотрено, что «осквернение зданий или иных сооружений циничными надписями или изображениями, порча имущества на общественном транспорте или в иных общественных местах при отсутствии признаков более тяжкого преступления наказывается общественными работами, или штрафом, или арестом на срок до трех месяцев»<sup>6</sup>. Бесспорно, что появление этой нормы не только обусловлено влиянием российского опыта, но и стало выражением общеевропейской тенденции развития уголовного законодательства в современный период. Это подтверждает прежде всего сопоставление новых уголовных кодексов европейских стран (России, Беларуси, Франции, Испании) с относительно старыми (Швеции и Австрии)<sup>7</sup>.

Аналогичные нормы введены в принятые недавно УК других стран СНГ. Например, в Уголовном кодексе Республики Таджикистан диспозиция ст. 237-1 «Вандализм» почти полностью повторяет диспозицию ст. 214 УК РФ, но содержит дополнительное обязательное условие уголовной ответственности в виде административной преюдиции<sup>8</sup>.

Подводя итог анализу уголовного законодательства указанных зарубежных стран, следует прежде всего отметить, что практически во всех из них имеются нормы, которые особо охраняют общественную, государственную, муниципальную собственность (имущество), при этом нередко социального и культурного назначения. Таким образом, предусмотренная ст. 214 УК России норма о вандализме в форме порчи имущества на общественном транспорте или в иных общественных местах вполне соответствует подобным нормам в уголовном законодательстве ряда зарубежных стран. Причем, чем более современно законодательство каждой из этих стран, тем в большей степени оно соответствует в этой части российскому.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии, Испании): Сб. законодат. материалов / Под ред. И. Д. Козочкина. М., 2005.
2. Уголовный кодекс Республики Беларусь. Минск, 2004.
3. Уголовный кодекс Франции. СПб, 2008.
4. Уголовный кодекс Германии. СПб, 2003.
5. Уголовный кодекс Испании. М., 2008.
6. Уголовный кодекс Таджикистана. СПб, 2005.

<sup>5</sup> Уголовный кодекс Испании // [М](#), 2008. С. 132.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Республики Беларусь. Минск, 2004. С. 202.

<sup>7</sup> Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии, Испании): Сб. законодат. материалов / Под ред. И. Д. Козочкина. М., 2005. С. 297.

<sup>8</sup> Уголовный кодекс Таджикистана // СПб, 2005. С. 324.

**Сорокин Алексей Иванович.**

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова  
Кандидат юридических наук  
преподаватель кафедры уголовного права криминологии и психологии  
302027 Орел, ул. Игнатова, 2,  
Тел: 8 (4862) 41-44-27  
E-mail: [sorokin.lex@gmail.com](mailto:sorokin.lex@gmail.com)

---

A.I. SOROKIN

**VANDALISM IN THE XXI ST CENTURY: THE CRIMINAL  
LAW REGULATION**

*Summary: mhe article considers the problems of criminal law regulation of vandalism in the Russian legislation and the legislation of foreign states.*

**Keywords:** *vandalism, desecration, destruction of property.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Uголовное zakonodatel'stvo zarubejnyh stran (Anglii, S66A, Francii, Germanii, Japonii, Ispanii): Sb. zakonodat. materialov / Pod red. I. D. Kozochkina. M., 2005.
2. Uголовnyj kodeks Respubliki Belarus'. Minsk, 2004.
3. Uголовnyj kodeks Francii. SPb, 2008.
4. Uголовnyj kodeks Germanii. SPb, 2003.
5. Uголовnyj kodeks Ispanii. M., 2008.
6. Uголовnyj kodeks Tadjikistana. SPb, 2005.

**Sorokin Alexei Ivanovich.**

Orel Law Institute, Ministry of Internal Affairs of Russia named V.V. Lukyanov.  
Candidate of legal Sciences,  
lecturer of the chair of criminal law, criminology and psychology.  
302027, st. Ignatov, 2, Orel, Orel region  
8 (486) 241-44-27  
E-mail: [sorokin.lex@gmail.com](mailto:sorokin.lex@gmail.com)

**ФИНАНСОВОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО**

УДК 342.591

Т.А. ГУСЕВА

**КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ БЮДЖЕТНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*В настоящей статье анализируются изменения в Бюджетном кодексе РФ в связи с принятием Федерального закона от 23 июля 2013 г. №252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» которым были сняты многие вопросы, долгие годы являющиеся дискуссионными в науке финансового права, в частности: понятие финансового контроля, виды финансового контроля, разграничение компетенции между органами финансового контроля и многие другие.*

**Ключевые слова:** бюджет, финансовый контроль, финансовые органы.

23 июля 2013 года был принят Федеральный закон от 23 июля 2013 г. №252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон) который направлен на совершенствование системы государственного и муниципального финансового контроля, необходимой для повышения качества управления общественными финансами, а также ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Законом вносятся изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее-БК РФ)<sup>2</sup> и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее-КоАП РФ)<sup>3</sup>, в связи с чем признаются утратившими силу положения ряда других законодательных актов.

Законом уточняется используемое в Бюджетном кодексе понятие государственного (муниципального) финансового контроля как контроля, который осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, то есть финансовый контроль определяется как финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений<sup>4</sup>.

Таким образом, правовое регулирование в сфере государственного (муниципального) финансового контроля ориентируется на осуществление контроля за участниками бюджетного процесса, прежде всего органами власти, в рамках бюджетного законодательства.

Закон существенно уточняет бюджетные полномочия органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса ряда его участников в части государственного (муниципального) финансового контроля.

Так, в Бюджетный кодекс РФ вводятся 7 новых статей.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.08.2013. № 31. Ст. 4191.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. №1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>4</sup> О финансовом контроле и финансово-правовой ответственности см.: Саттарова Н.А. К вопросу о финансово-правовой ответственности и финансовой безопасности // Правосудие в Поволжье, № 4, июль-август 2008 г.; Конюхова Т.В. Об ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Журнал российского права, № 4, апрель 2010 г.; Сидорова М. Г. К вопросу о санкциях и юридической ответственности в финансовом праве // Журнал российского права, № 1, январь 2009 г. и др.

Первая касается полномочий распорядителей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета и источников финансирования его дефицита по внутренним финансовым контролю и аудиту.

Вторая устанавливает объекты государственного (муниципального) финансового контроля. Это участники бюджетного процесса, учреждения, унитарные предприятия, госкорпорации и компании, хозяйствования и общества с участием публично-правовых образований в уставных (складочных) капиталах, органы управления внебюджетными фондами и др.

Третья определяет методы государственного (муниципального) финансового контроля (проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций).

Четвертая закрепляет полномочия органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. В частности, это контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета.

Пятая устанавливает полномочия Федерального казначейства (регионов, муниципалитетов) по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Сюда входят контроль за невыполнением суммы по операции над лимитами обязательств и (или) ассигнованиями, за соответствием содержания операции КБК из платежного документа, представленного в Казначейство бюджетополучателем, за наличием документов, подтверждающих возникновение обязательства, подлежащего оплате.

Шестая определяет полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Седьмая касается представлений и предписаний органов государственного (муниципального) финансового контроля.

Законом вводятся понятия «внешнего» и «внутреннего» государственного (муниципального) финансового контроля:

Закон проводит различие между внешним и внутренним контролем, представляя его как различие между деятельностью органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Внешний контроль осуществляют Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Внутренний контроль – собственно органы внутреннего контроля (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций). Внутренний контроль осуществляют также органы Федерального казначейства и финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. Законом определяются полномочия этих органов по осуществлению внутреннего и внешнего контроля.

Одновременно с рассмотрением указанного Закона были приняты Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>5</sup> и Федеральный закон «О парламентском контроле»<sup>6</sup> в связи с чем законодательное закрепление парламентского контроля, осуществляемого палатами Федерального Собрания Российской Федерации в сфере бюджетных правоотношений, было перенесено из Бюджетного кодекса в эти Федеральные законы, а содержание некоторых понятий, используемых, в Бюджетном кодексе, изменилось.

Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не входящие в систему органов исполнительной власти, наделяются полномочиями по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля:

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 10 апреля 2013 г. № 77.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета от 14 мая 2013 г. № 100.

- за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета;

- за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчета об исполнении бюджета;

- за состоянием деятельности главных администраторов бюджетных средств по внутреннему финансовому контролю и внутреннему финансовому аудиту.

Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) наделяется полномочиями по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

- за непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;

- за соответствием содержания проводимой операции коду классификации операций сектора государственного управления, указанному в платежном документе, представленном получателем бюджетных средств;

- за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами (должностными лицами) местной администрации, наделяются полномочиями по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

- за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

- за полнотой и достоверностью отчетности о реализации мероприятий государственных (муниципальных) программ, отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

Таким образом, теперь согласно Закону государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на:

- *последующий*, который осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности;

- *предварительный*, который осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, законом детально разграничиваются полномочия органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего контроля, полномочия Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) и органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего контроля.

Закон определяет методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля. В основном это традиционные для финансового контроля методы: проверка, ревизия, и обследование. Также в число методов включено санкционирование операций.

Орган государственного (муниципального) финансового контроля может использовать следующие методы:

- проверку, которая означает совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного учета и бюджетной отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период. Проверки могут быть камеральные и выездные;

- ревизию, представляющую комплексную проверку деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактиче-

скому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской и бюджетной отчетности;

- обследование, которое будет заключаться в анализе и оценке состояния определенной сферы деятельности объекта контроля, в том числе внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, которые могут осуществляться главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета;

- санкционирование операций, под которым понимается совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

В законе предусматривается, что основания и порядок проведения проверок, ревизий и обследований, в том числе перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решение об их проведении, периодичность их проведения устанавливаются нормативным правовым актом, определяющим правовое положение соответствующего органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Результаты контрольных мероприятий могут быть оформлены в зависимости от метода в виде акта или заключения.

При выявлении в ходе проверки (ревизии) бюджетных нарушений должностное лицо органа государственного (муниципального) финансового контроля будет вправе направить представление и (или) предписание объекту контроля, в отношении которого проводились контрольные мероприятия, и уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу, уполномоченному принимать решение о применении бюджетных мер принуждения.

В этой связи в БК РФ вводятся следующие понятия:

представление - это документ, содержащий обязательные для рассмотрения в установленные в нем сроки или в течение 30 дней требования о принятии мер по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также причин и условий таких нарушений;

предписание - это документ, содержащий обязательные для безотлагательного исполнения в трехдневный срок со дня его получения требования по устранению нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и (или) требования о возмещении причиненного таким нарушением ущерба Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию;

уведомление о применении бюджетных мер принуждения - это документ, обязательный к рассмотрению, содержащий основания для применения предусмотренных БК РФ бюджетных мер принуждения.

Таким образом, впервые в Бюджетном кодексе определяется статус представлений и предписаний органов государственного (муниципального) финансового контроля.

В целях обеспечения действенности и эффективности предложенной системы государственного (муниципального) финансового контроля необходимо совершенствование системы правового регулирования ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, которая установлена частью четвертой БК РФ и отдельными статьями КоАП РФ.

Главой 29 Закона устанавливается исчерпывающий перечень бюджетных правонарушений, мер бюджетного принуждения и ответственности за них. В частности, по – новому устанавливается перечень бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, а также определяются основания и порядок применения бюджетных мер принуждения за нецелевое

использования бюджетных средств, невозврата (несвоевременного возврата) бюджетного кредита, непорочности (несвоевременного перечисления) платы за пользование им, нарушения условий предоставления такого займа, а также межбюджетных трансфертов.

Действующая ранее редакция части четвертой БК РФ «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации» устанавливала понятие «нарушение бюджетного законодательства», которым признается лишь нарушение норм БК РФ. Вместе с тем, нормы бюджетного законодательства Российской Федерации содержатся и в иных нормативных правовых актах, входящих в структуру бюджетного законодательства Российской Федерации, и могут быть нарушены действиями (бездействием) не только участников бюджетного процесса, но и иных лиц, при этом такие нарушения влекут применение не только бюджетно-правовых, но и иных мер ответственности.

В этой связи вместо указанного понятия вводится понятие «бюджетное нарушение», которым предлагается признавать совершенное в нарушение всех актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджетов, действие (бездействие) финансовых органов, главных администраторов бюджетных средств. Ответственность лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, должна определяться иными отраслями законодательства:

Законом вводится закрытый перечень бюджетных мер принуждения за совершение бюджетных нарушений:

бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Устанавливается, что применение к участнику бюджетного процесса, совершившему бюджетное нарушение, бюджетной меры принуждения не освобождает его от обязанностей по устранению нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Перечень бюджетных мер принуждения дополняется иными мерами:

- приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) при несоблюдении получателями условий их предоставления;

- передача уполномоченному по соответствующему бюджету полномочий главного распорядителя, распорядителя или получателя бюджетных средств.

Основанием для применения бюджетных мер принуждения является уведомление о применении бюджетных мер принуждения, которое должно направляться органом государственного (муниципального) финансового контроля финансовому органу.

Федеральный закон вносит изменения и КоАП РФ. В частности, изменения последнего направлены на совершенствование системы административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.

Так, Закон вводит в КоАП РФ 16 новых статей, а именно: 15.15<sup>1</sup> «Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом», 15.15<sup>2</sup> «Нарушение условий предоставления бюджетного кредита», 15.15<sup>3</sup> «Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов», 15.15<sup>4</sup> «Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций», 15.15<sup>5</sup> «Нарушение условий предоставления субсидий», 15.15<sup>6</sup> «Нарушение порядка представления бюджетной отчетности», 15.15<sup>7</sup> «Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет», 15.15<sup>8</sup> «Нарушение запрета на

предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий» , 15.15<sup>9</sup> «Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи» , 15.15<sup>10</sup> «Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств» , 15.15<sup>11</sup> «Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств» , 15.15<sup>12</sup> «Нарушение запрета на размещение бюджетных средств» , 15.15<sup>13</sup> «Нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга» , 15.15<sup>14</sup> «Нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде» , 15.15<sup>15</sup> «Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания» и 15.15<sup>16</sup> «Нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства» . Дополняется также новой частью 20 статья 19.5 «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)» КоАП РФ, излагается в новой редакции статья 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств» , статья 15.15 «Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита» , и признается утратившей силу статья 15.16 «Нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами» КоАП РФ.

Наказания в данной сфере ужесточаются. Штрафы для юрлиц устанавливаются в процентном отношении к сумме бюджетных средств, использованных с нарушением законодательства. При этом закрепляются минимальные и максимальные размеры такого кратного штрафа. Поправки вступают в силу со дня их официального опубликования, за исключением положений, для которых установлены иные сроки.

Закон предусматривает фиксированный размер штрафа для должностных лиц, не превышающий действующий максимальный размер (50 тыс. рублей).

Кроме того, административные штрафы для юридических лиц устанавливаются в процентном отношении к сумме бюджетных средств, использованных с нарушением бюджетного законодательства. При этом устанавливается минимальный и максимальный размер такого кратного штрафа.

Так, наложение административного штрафа за нецелевое использование бюджетных средств на юридических лиц устанавливается от 5% до 25% от суммы нецелевого использования бюджетных средств. При этом такая мера административной ответственности будет применяться к не участникам бюджетного процесса.

Такой подход широко применяется в КоАП РФ и позволяет сделать административную ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации эффективной.

Наказание в виде дисквалификации, закрепленное в КоАП РФ, предлагается распространить в отношении нарушений бюджетного законодательства. Предложенные изменения предусматривают, что государственные и муниципальные служащие, в случае нарушения бюджетного законодательства могут быть лишены права занимать должности государственной (муниципальной) службы.

Таким образом, изменения в КоАП РФ в части усиления административной ответственности, призваны способствовать реализации принципов соразмерности и неотвратимости наказания.

Закон уточняет компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления в части применения административных наказаний.

Ранее действующая редакция КоАП РФ не наделяла органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных получателями средств региональных и местных бюджетов. Согласно статье 23.7 КоАП РФ дела об административных правонарушениях «в отношении получателей средств федерального бюджета и получателей средств бюджетов государственных внебюджетных фондов» рассматривает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.



Таким образом, ранее действующее законодательство не предполагало административной ответственности за правонарушения, совершенные при исполнении региональных и местных бюджетов.

Закон вносит также изменения в БК РФ с целью уточнения порядка формирования государственного (муниципального) задания. В частности, предусматривается, что теперь федеральные учреждения, учреждения субъекта Российской Федерации, муниципальные учреждения будут формировать государственное (муниципальное) задание на основе ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ в соответствии с базовыми перечнями:

Положения Закона, которыми уточняется порядок формирования государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта Российской Федерации, муниципальными учреждениями, а также предусматривается возможность расчета объема финансового обеспечения на его выполнение на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг вступают в силу, начиная с 2016 года, либо ранее, если иной срок установлен нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации // СЗРФ. 05.08.2013. № 31. Ст. 4191.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ// СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Саттарова Н.А. К вопросу о финансово-правовой ответственности и финансовой безопасности // Правосудие в Поволжье, № 4, июль-август 2008 г.
5. Конюхова Т.В. Об ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Журнал российского права, № 4, апрель 2010 г.
6. Сидорова М. Г. К вопросу о санкциях и юридической ответственности в финансовом праве // Журнал российского права, № 1, январь 2009 г.
7. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 10 апреля 2013 г. № 77.
8. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета от 14 мая 2013 г. № 100.

**Гусева Татьяна Алексеевна**

Госуниверситет - УНПК

Профессор кафедры финансового и предпринимательского права

302020, Орел, Наугорское шоссе, 40

Тел.:(4862) 43-70-80

E-mail: Guseva2002@rambler.ru

T.A. GUSEVA

### CONTROL OVER COMPLIANCE WITH BUDGET LEGISLATION

*In the present paper analyzes the changes in the Budget Code of the Russian Federation in connection with the adoption of the Federal Law of July 23, 2013 № 252 -FZ «On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation», which had been removed many issues for many years are controversial in the science of financial law, in particular: the concept of financial control, financial control types, the distribution of powers between the bodies of financial control and many others.*

**Keywords:** budget, financial control, financial bodies

**BIBLIOGRAPHY**

1. The Federal law from 23.07.2013 N 252-FZ «On amendments to the Budget code of the Russian Federation and separate legislative acts of Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation. 05.08.2013. N 31. St. 4191.
2. Budget code of the Russian Federation from July 31, 1998 N 145-FZ // collected legislation of the Russian Federation. 03.08.1998. N 31. St. 3823.
3. The Russian Federation code on administrative offences» dated « N 195-FZ // collected legislation of the Russian Federation. 07.01.2002. N 1 (1 o'clock). St. 1.
4. Sattarov N.A. TO the issue of the financial liability and financial security // the Justice in the Volga region, N 4, July-August 2008
5. Konyukhov T.V. On responsibility for violation of the budget legislation // Journal of Russian law, N 4, April 2010
6. Sidorov M, 2008 To the issue of sanctions and legal liability in the financial law // Journal of Russian law, N 1, January 2009
7. Federal law of April 5, 2013 N 41-FZ «On the accounts chamber of the Russian Federation» (with changes and additions) // Russian newspaper, April 10, 2013 N 77.
8. Federal law of 7 may 2013 N 77-FZ «On the parliamentary control» // Russian newspaper, 14 may 2013 N 100.

**Guseva Tatiana Alekseevna**

Professor of the Department of financial and business law  
State University - ESPC»  
302020, Orel, Naugorskoe highway, 40  
Tel:(4862) 43-70-80  
E-mail: Guseva2002@rambler.ru

В.В. ГУСЕВ

## ОСОБЕННОСТИ ПОРЯДКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРОВ О ПЕРЕХОДЕ ПРАВ ВЛАДЕНИЯ И (ИЛИ) ПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ

*Особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества, которые будут рассмотрены в настоящей статье, должны способствовать эффективному его использованию и должны соответствовать действующему законодательству, в противном случае для сторон это влечет неблагоприятные последствия.*

**Ключевые слова:** государственное (муниципальное) имущество, договор продажи, конкурс, аукцион.

Особенностью заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, является то, что такие договоры могут быть заключены *только по результатам проведения конкурсов или аукционов*. Несоблюдение этих правил влечет аннулирование торгов, а заключенный договор признается недействительным.

Так, статья 17.1 «Особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества» Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup> предусматривает, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, *может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов* на право заключения этих договоров, за исключением предоставления указанных прав на такое имущество:

1) на основании международных договоров Российской Федерации, федеральных законов, устанавливающих иной порядок распоряжения этим имуществом, актов Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации, решений суда, вступивших в законную силу;

2) государственным органам, органам местного самоуправления, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации;

3) государственным и муниципальным учреждениям;

4) некоммерческим организациям, созданным в форме ассоциаций и союзов, религиозных и общественных организаций (объединений) (в том числе политическим партиям, общественным движениям, общественным фондам, общественным учреждениям, органам общественной самодеятельности, профессиональным союзам, их объединениям (ассоциациям), первичным профсоюзным организациям), объединений работодателей, товариществ собственников жилья, социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими деятельности, направленной на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также других видов деятельности, предусмотренных статьей 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

5) адвокатским, нотариальным, торгово-промышленным палатам;

6) медицинским организациям, организациям, осуществляющим образовательную деятельность;

7) для размещения сетей связи, объектов почтовой связи;

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 23.07.2013) // Российская газета. № 162. 27.07.2006.

8) лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случае, если передаваемое имущество является частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения и данная часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности;

9) являющееся частью или частями помещения, здания, строения или сооружения, если общая площадь передаваемого имущества составляет не более чем двадцать квадратных метров и не превышает десять процентов площади соответствующего помещения, здания, строения или сооружения, права на которые принадлежат лицу, передающему такое имущество;

10) лицу, подавшему единственную заявку на участие в конкурсе или аукционе, в случае, если указанная заявка соответствует требованиям и условиям, предусмотренным конкурсной документацией или документацией об аукционе, а также лицу, признанному единственным участником конкурса или аукциона, на условиях и по цене, которые предусмотрены заявкой на участие в конкурсе или аукционе и конкурсной документацией или документацией об аукционе, но по цене не менее начальной (минимальной) цены договора (лота), указанной в извещении о проведении конкурса или аукциона. При этом для организатора торгов заключение предусмотренных настоящей частью договоров в этих случаях является обязательным;

11) в ряде иных случаев предусмотренных законом.

С 1 января 2011 года информация о проведении конкурсов или аукционов на право заключения указанных договоров, размещается на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации<sup>2</sup>.

Порядок проведения таких процедур урегулирован Приказом Федеральной антимонопольной службы от 10 февраля 2010 г. № 67 «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса»<sup>3</sup>.

Указанный порядок заключения договоров не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации<sup>4</sup>, Водным кодексом Российской Федерации<sup>5</sup>, Лесным кодексом Российской Федерации<sup>6</sup>, законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях<sup>7</sup>.

Что важно отметить, в анализируемом порядке, осуществляется заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих

---

<sup>2</sup> Гусева Т.А. Обязательное проведение торгов по действующему законодательству // Право и безопасность. 2013. № 3-4. С.138-142.

<sup>3</sup> Приказ Федеральной антимонопольной службы от 10 февраля 2010 г. № 67 «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» // Российская газета от 24 февраля 2010 г. № 37.

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 30 октября 2001 г. №211-212.

<sup>5</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 8 июня 2006 г. № 121.

<sup>6</sup> Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 5 мая 1992 г., № 102.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 26 июля 2005 г. № 161.

переход прав владения и (или) пользования в отношении:

1) государственного или муниципального недвижимого имущества, которое принадлежит на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления государственным или муниципальным унитарным предприятиям;

2) государственного или муниципального недвижимого имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственными или муниципальными автономными учреждениями;

3) государственного или муниципального имущества, которое принадлежит на праве оперативного управления государственным или муниципальным бюджетным и казенным учреждениям, государственным органам, органам местного самоуправления.

Существуют особенности заключения договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества государственных или муниципальных *образовательных организаций*, являющихся бюджетными учреждениями, автономными учреждениями, бюджетных и автономных научных учреждений которые заключаются в том, что они осуществляется без проведения конкурсов или аукционов в порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации, при одновременном соблюдении следующих требований:

1) арендаторами являются хозяйственные общества, созданные учреждениями, указанными выше;

2) деятельность арендаторов заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), право использования которых внесено в качестве вклада в их уставные капиталы;

3) договорами аренды устанавливается запрет на сдачу в субаренду этого имущества, предоставленного хозяйственным обществам по таким договорам аренды, передачу хозяйственными обществами своих прав и обязанностей по таким договорам аренды другим лицам, предоставление этого имущества в безвозмездное пользование, залог таких арендных прав.

Заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования в отношении государственного или муниципального имущества государственных или муниципальных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, осуществляется *также без проведения конкурсов или аукционов* в случае заключения этих договоров с:

1) медицинскими организациями для охраны здоровья обучающихся и работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

2) организациями общественного питания для создания необходимых условий для организации питания обучающихся и работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

3) физкультурно-спортивными организациями для создания условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом.

Несоблюдение вышеустановленных правил влечет аннулирование торгов, а заключенный договор признается недействительным. Приведем следующий пример из практики работы антимонопольной службы.

21 января 2014 года Комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области признала муниципальное автономное учреждение «Культурно-досуговое и спортивное объединение» села Криводановка (далее - МАУ «КД и СО» ) нарушившей части 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» .

Нарушение выразилось в не проведении открытого конкурса на право заключения договора аренды муниципального недвижимого имущества по адресу: Новосибирская область, Новосибирский район, с. Криводановка, ул. Садовая, д. 26в, что в свою очередь привело или могло привести к ограничению конкуренции.

При рассмотрении дела было установлено, что в МАУ «КД и СО» с. Криводановка с 01.01.2013 расположена страховая компания «АСКО», с 01.01.2011 часть помещений занимает парикмахерская и городская общественная организация «Танцевально-спортивный клуб Радуга». С указанными организациями без соблюдения процедуры, предусмотренной ст. 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ заключены договоры аренды.

В соответствии с ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» «Особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества», заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, *за исключением предоставления указанных прав на такое имущество:*

- пункт 4 – некоммерческим организациям, созданным в форме ассоциаций и союзов, религиозных и общественных организаций (объединений) (в том числе политическим партиям, общественным движениям, общественным фондам, общественным учреждениям, органам общественной самодеятельности, профессиональным союзам, их объединениям (ассоциациям), первичным профсоюзным организациям), объединений работодателей, товариществ собственников жилья, социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими деятельности, направленной на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также других видов деятельности, предусмотренных статьей 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

- пункт 14 – являющееся частью или частями помещения, здания, строения или сооружения, если общая площадь передаваемого имущества составляет не более чем двадцать квадратных метров и не превышает десять процентов площади соответствующего помещения, здания, строения или сооружения, права на которые принадлежат лицу, передающему такое имущество.

- принадлежат лицу, передающему такое имущество.

Поскольку виды деятельности городской общественной организации «Танцевально-спортивный клуб Радуга» соответствуют установленным пунктом 9 части 1 статьи 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>8</sup>, а именно: деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности. Следовательно, договор аренды нежилого помещения № 19 от 04.10.2013 г. заключен с ГОО «Танцевально-спортивный клуб Радуга» без проведения торгов, в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» правомерно.

Договоры аренды жилых помещений со страховой компанией «АСКО» и парикмахерской заключены без проведения торгов в соответствии с пунктами 14 и 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Размер арендуемой площади офисом страховой компании «АСКО» составляет 5,9 кв. м., площадь, используемая под парикмахерскую, составляет 14,5 кв.м. Сумма арендуемых площадей по договорам № 17, 18 и 19 составляет 329,4 кв.м. Размер площади здания Дома культуры, занимаемого МАУ «КД и СО» с. Криводановка, по адресу: Новосибирская об-

<sup>8</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 24 января 1996 г. № 14.

ласть, Новосибирский район, с. Криводановка, ул. Садовая, д. 26в, составляет 5 211,9 кв.м., что подтверждается кадастровым паспортом здания от 10.11.2009 г.

Таким образом, размер арендуемой площади составляет менее десяти процентов площади здания ДК занимаемого МАУ «КД и СО» с. Криводановка, одновременно с этим, общая площадь передаваемого имущества превышает двадцать квадратных метров. Следовательно, заключение договоров аренды № 17 и 18 со страховой компанией «АСКО» и парикмахерской без проведения конкурсов неправомерно<sup>9</sup>.

Вышеприведенный анализ нормативных актов и практики правоприменения заключенных договоров о переходе прав владения и (или) пользования государственным или муниципальным имуществом позволяет сделать следующие выводы.

1. Федеральный закон от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» обязывает проводить открытые конкурсы (аукционы) в отношении государственного или муниципального имущества за рядом исключений. Однако трактовать эти исключения нужно верным образом, чтобы не допустить ограничения конкуренции.

2. Практика модернизации системы государственных закупок показала, насколько принципиальное значение имеет проведение торгов по единым правилам, с размещением общедоступной информацией о них на одном информационном ресурсе<sup>10</sup>. Это позволяет расширять круг поставщиков, способствуя тем самым развитию конкурентной среды, и снижению цен – экономии бюджетных средств. Наконец, информационная прозрачность создает условия для широкого общественного контроля государственных закупок, выявляющего и предотвращающего злоупотребления. Именно поэтому эти принципы и были положены в основу работы над законом о контрактной системе<sup>11</sup>.

3. В настоящее время группа депутатов во главе с председателем комитета по экономической политике Игорем Руденским («Единая Россия») внесла в Государственную думу РФ законопроект, предусматривающий переход от «молоточных» аукционов к электронным, а также внедрение единой универсальной процедуры проведения электронных торгов. Инициатива направлена на обеспечение доступа к торгам максимально широкому кругу участников, так и наблюдателей, осуществляющих общественный контроль.

В настоящее время, при решении сходных задач по продаже (а не закупке) государственного имущества аналогичная система пока не создана. По оценке специалистов, такие торги регулируются более чем 30 различными отраслевыми процедурами, что позволяет предъявлять к потенциальным покупателям избыточные требования, ограничивая их круг. Более того, лишь в 12 из этих видов процедур предусмотрено размещение информации о торгах на едином сайте в сети интернет.

В остальных случаях информация размещается либо в каких-то других источниках, либо не размещается вовсе. Торги идут с участием аукциониста, с обязательным присутствием претендентов в зале.

Внесенный депутатами законопроект призван исправить сложившуюся ситуацию и сделать торги эффективным механизмом решения экономических и социальных задач общества.

<sup>9</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 апреля 2012 г. № 16679/11 Антимонопольный орган обоснованно вынес оспариваемые решение и предписания, поскольку на момент заключения протокола-соглашения были введены специальные положения антимонопольного законодательства, предусматривающие особенности перехода прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2012 г., № 8; Обзор Постановлений Президиума ВАС РФ по актуальным вопросам частного права (на основе публикаций на сайте ВАС РФ в феврале 2013 г.) // Текст обзора официально опубликован не был.

<sup>10</sup> Чуряев А.В. Закон о контрактной системе: не нарушен ли баланс интересов? // Закупки.ру. 2014. № 2.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. ст. 1652.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 23.07.2013) // Российская газета. № 162. 27.07.2006.
2. Гусева Т.А. Обязательное проведение торгов по действующему законодательству // Право и безопасность. 2013. № 3-4. С.138-142.
3. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 10 февраля 2010 г. № 67 «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» // Российская газета от 24 февраля 2010 г. № 37.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 30 октября 2001 г. № 211-212.
5. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 8 июня 2006 г. № 121.
6. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 5 мая 1992 г., № 102.
7. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 26 июля 2005 г. № 161.
8. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 24 января 1996 г. № 14.
9. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 апреля 2012 г. № 16679/11 Антимонопольный орган обоснованно вынес оспариваемые решение и предписание, поскольку на момент заключения протокола-соглашения были введены специальные положения антимонопольного законодательства, предусматривающие особенности перехода прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2012 г., № 8;
10. Обзор Постановлений Президиума ВАС РФ по актуальным вопросам частного права (на основе публикаций на сайте ВАС РФ в феврале 2013 г.) // Текст обзора официально опубликован не был.
11. Чуряев А.В. Закон о контрактной системе: не нарушен ли баланс интересов // Закупки.ру. 2014. № 2.
12. Федеральный закон от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. ст. 1652.

**Гусев Владимир Вячеславович**

ФГБОУ ФПО «Госуниверситет - УНПК»

Аспирант кафедры финансового и предпринимательского права

302020. Орел, Наугорское шоссе, 40, ауд. 410.

Тел: (84862) 43-70-80

E-mail: [afp@ostu.ru](mailto:afp@ostu.ru)

---

V.V. GUSEV

**FEATURES ORDER TO ENTER INTO CONTRACTS ON THE  
TRANSFER OF RIGHTS OF OWNERSHIP AND (OR) USE OF STATE OR  
MUNICIPAL PROPERTY**

*Features order to enter into contracts with respect to state and municipal property, which will be discussed in this article should contribute to effective and its use must comply with the legislation in force, otherwise the parties it entails adverse effects.*

**Keywords:** state (municipal) property sales contract, tender, auction.

**BIBLIOGRAPHY**

1. Federal Law of 26.07.2006 № 135 -FZ « On Protection of Competition « (as amended on 23.07.2013 ) // Rossiyskaya Gazeta . № 162. 27.07.2006.
- 2 . Gusev T.A. Mandatory auctions in force // Law and Security . 2013 . № 3-4. P.138 -142.
- 3 . The Federal Antimonopoly Service on February 10, 2010 № 67 « On the procedure of tenders or auctions for the right to lease, contract of uncompensated use , trust property management contracts and other contracts provid-



ing for the transfer of rights of state or municipal property , and the list of species property in respect of which the conclusion of these agreements may be approved by the tender in the form of competition «// Russian newspaper on February 24, 2010 № 37.

4 . Land Code of the Russian Federation of October 25, 2001 N 136- FZ (as amended) // Russian newspaper on October 30, 2001 N 211-212.

5 . Water Code of the Russian Federation dated June 3, 2006 N 74 - FZ (as amended) // Rossiyskaya Gazeta on June 8, 2006 № 121.

6. Law of the Russian Federation of February 21, 1992 N 2395-1 « On Subsurface « (with amendments ) // Rossiyskaya Gazeta on May 5, 1992 , № 102.

7. Federal Law of 21 July 2005 № 115-FZ « On Concession Agreements « ( with amendments ) // Russian newspaper on July 26, 2005 N 161.

8. Federal Law of 12 January 1996 , № 7- FZ « On Noncommercial Organizations « (with amendments ) // Russian newspaper on January 24, 1996 № 14.

9. Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court on April 17, 2012 № 16679/11 Antitrust Authority issued a reasonably contested decision and regulations , as at the time of protocol - specific agreements have been entered antimonopoly regulations , particularly involving the transfer of rights of ownership and ( or) use state or municipal property // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation , 2012 , № 8.

10 Overview Decree of the Presidium of the Russian Federation on topical issues of private law (based on publications on the SAC website in February 2013 ) // Review text not been officially published .

11. Churyaev A.V. Law of Contract System : Do not disrupted the balance of interests ? // Zakupki.ru . 2014 . Number 2.

12. Federal Law of April 5, 2013 N 44 -FZ (as amended on 02.07.2013 ) «On the contract system in the procurement of goods , works and services for state and municipal needs» // Collected Legislation of the Russian Federation. 08.04.2013 . № 14. Art. 1652 .

**Gusev Vladimir Vyacheslavovich**

State University - ESPC

Graduate student financial and business law

302020, Orel, Naugorskoye Highway 40, Rm. 410.

Tel: (4862) 43-70-80

E-mail: [afp@ostu.ru](mailto:afp@ostu.ru)

## **ТРУДОВОЕ ПРАВО** **И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

УДК 331.3

Н.П. ЦУКАНОВА

### **ТРУДОУСТРОЙСТВО МОЛОДЕЖИ В ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ**

*Статья посвящена проблемам трудоустройства молодежи в Орловской области, механизмам регулирующим баланс трудовых ресурсов этой категории граждан и возможности выхода из дисбаланса спроса и предложений на рынке труда этой категории. В статье рассматривается региональный аспект этой проблемы.*

*Ключевые слова:* рынок труда, молодежная занятость, трудоустройство молодежи.

Несмотря на повсеместное уменьшение безработицы, проблема занятости молодежи в нашей стране не теряет своей остроты. По данным статистики, более 2,5 млн молодых людей в России не имеют работы, трудоустраиваются 50 % выпускников вузов. В 2013 году на учете в соответствии с законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 год<sup>1</sup> № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в поиске работы в органах службы занятости области было зарегистрировано 6,5 тыс. граждан в возрасте 14-29 лет, статус безработного имели 2,3 тыс. человек – это каждый четвертый из зарегистрированных безработных. В общем числе нуждающейся в содействии в трудоустройстве молодежи около 260 человек приходится на выпускников учреждений профессионального образования всех уровней. При этом большинство организаций различных секторов экономики в настоящее время испытывают серьезные трудности с обновлением персонала.

Причина такого положения – отсутствие четких механизмов, обеспечивающих взаимосвязь между рынком труда и рынком образовательных услуг. Несмотря на то, что в некоторых звеньях профессиональной школы под давлением требований рынка труда разрабатываются новые образовательные стандарты и изменяется структура и спектр специальностей, необходимого баланса между спросом на определенные профессии и предложением со стороны выпускников учреждений профессионального образования всех уровней пока не достигнуто.

Разбалансированность спроса и предложения рабочей силы на рынке труда усугубляется еще и тем, что уровень получаемой квалификации в учебных заведениях не соответствует требованиям современных работодателей.<sup>1</sup> Они нередко отказывают в приеме на работу молодому специалисту в связи с недостаточным уровнем профессиональной подготовки, отсутствием опыта работы по специальности. Сегодня они не возьмут на работу, скажем, впервые ищущего работу молодого парня, имеющего водительское удостоверение категории «С», предпочтя ему водителя-универсала с удостоверением, позволяющим работать на любом транспортном средстве. То же самое относится к трактористам. Высокие требования предъявляются и к квалифицированным кадрам: если ты бухгалтер, тебе обязательно нужно знать компьютерную программу «1С: Бухгалтерия». Словом, только грамотные, всесторонне подготовленные молодые специалисты, а также рабочие, владеющие набором интегрированных профессий, трудовыми навыками, могут рассчитывать на интерес со стороны работодателей.

<sup>1</sup> Балябина Т. А. Проблемы российских выпускников высшей школы на рынке труда // Рынок труда, занятость и социально-трудовые отношения в переходной экономике России. М., 1995. С. 81-90.

В то же время и запросы самих молодых людей зачастую не могут удовлетворить ни сложившаяся структура общественного производства, ни реально воспроизводимые рабочие места с точки зрения их качества и уровня оплаты. В банке вакансий службы занятости ежемесячно насчитывается от 8 до 12 тысяч свободных рабочих мест в зависимости от времени года. Подавляющая их часть (80 %) предназначена для рабочих профессий, свыше 4 тысяч из их общего числа низкооплачиваемы.

На региональном рынке труда стабильно высоким остается спрос на слесарей, монтажников, электриков, водителей, электрогазосварщиков, рабочих строительных профессий. Велика потребность в работниках для промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг. Рейтинг же этих профессий у молодежи невысок. Основная мотивация при выборе профессий для большинства юношей и девушек – «модные», престижные профессии, а вопросам востребованности избранных ими профессий не уделяется должного внимания. Это говорит о том, что профессиональная ориентация, проводимая в школах, не отвечает требованиям сегодняшнего дня.

Столкнувшись с реалиями жизни после окончания профессионального учреждения, оказавшись невостребованными на рынке труда, не видя для себя ясной жизненной перспективы, молодежь, как правило, идет за дальнейшим определением своего профессионального будущего в службу занятости. По статистике в текущем году, государственной услугой по профориентации в центрах занятости населения районов Орла и области воспользовались 5,8 тысячи молодых людей в возрасте от 14 до 29 лет. Это более 43 % из общего числа обратившихся.

Знакомству молодежи с реальным положением на рынке труда способствуют проводимые службой занятости ярмарки вакансий, учебных и рабочих мест.<sup>2</sup> Здесь юноши и девушки, напрямую контактируя с работодателями, получая информацию об имеющихся вакансиях, оплате труда и его условиях, о требованиях к соискателям, имеют возможность подыскать подходящую работу. В этом году уже проведено 57 ярмарок. В них приняло участие около полутора тысяч молодых людей. При этом нормативно-правовых актов гарантирующих молодому специалисту трудоустройство нет.

В какой-то степени снять остроту проблемы оптимального соотношения наличия и востребованности определенных специальностей позволяет программа профессионального обучения безработных граждан, значительное количество участников которой – молодежь. Ежегодно на профобучение направляется порядка 1,5 тысячи человек и почти 90 % прошедших его трудоустраиваются. Разумеется, реализация этого направления работы кардинально изменить ситуацию на рынке труда не может, но значительно повышает конкурентоспособность юношей и девушек, а, следовательно, их шансы остаться востребованными на Орловщине.

Службой занятости успешно реализуется ряд специальных программ по трудоустройству молодежи.<sup>3</sup> К примеру, в этом году программа стажировки выпускников учреждений профобразования позволит получить ста юношам и девушкам временные рабочие места и так необходимый им профессиональный опыт под руководством сорока опытных наставников. Проблему выпускников учреждений среднего профессионального образования в возрасте 18-20 лет помогает решить предоставляемая службой государственная услуга по программе временной занятости. Для приобщения к труду несовершеннолетних граждан ежегодно организуются порядка 3,5 тысячи временных рабочих мест на период каникулярного и свободного от учебы времени. Реализация этих и других программ в текущем году позволила поднять уровень трудоустройства молодых людей до 76,2 %, в 2012 году на тот же период он был равен 61 %.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

<sup>3</sup> Гуртов В. А. Трудоустройство выпускников // Служба занятости. 2012. № 1. С. 36-37.

Не последнюю роль в уменьшении молодежной безработицы играет развитие самозанятости.<sup>4</sup> В прошлом году собственное дело при поддержке службы занятости в нашей области организовали 230 безработных граждан. Среди них каждый третий – молодой человек в возрасте до 29 лет. Виды деятельности, выбираемые молодыми безработными для развития малого бизнеса, самые разнообразные: от предоставления персональных услуг до производства мебели. В предпочтении – сферы услуг и розничной торговли, грузоперевозок, хозяйства, строительства.

В целом, служба занятости предоставляет широкий спектр государственных услуг оказания содействия в трудоустройстве и социальной адаптации молодым гражданам, и все же этих мер поддержки сегодня явно недостаточно.

В целях повышения уровня трудовой занятости юношей и девушек необходимо проведение единой политики на рынке образовательных услуг и рынке труда, выявление сильных и слабых сторон образовательных учреждений, укрепление и совершенствование их деловых связей с работодателями.<sup>5</sup> Необходимо законодательно решать проблемы в этом направлении.

На наш взгляд, профессиональная ориентация должна вестись как традиционными, так и современными инновационными методами в тесном взаимодействии всех социальных партнеров на рынке труда.

Поскольку ориентирование молодежи в реалиях рынка труда необходимо осуществлять со школьной скамьи, необходимо вводить в учебный процесс дополнительные, необходимые для социальной адаптации выпускников курсы, факультативные занятия.

Изучение мира профессий желательно проводить уже в начальной школе, что даст объективное представление о характере и содержании труда, о привлекательных сторонах профессии и трудностях, с которыми сопряжено обучение профессии и практическая работа, о тех требованиях, которые предъявляются работодателями. Старшеклассникам нужна полная информация о спросе и предложении на рынке труда для формирования реального представления о востребованности специалистов.

При этом работники службы занятости готовы оказывать помощь школам, тем более что многие профориентационные программы и тренинги уже разработаны и адаптированы применительно к безработным гражданам.

Считаем также целесообразным на базе вузов создавать и развивать центры карьеры как место, где оказывается полноценная психологическая, информационная, юридическая помощь, выстраивается деловое сотрудничество между вузом, соискателем и работодателем.<sup>6</sup>

В период финансово-экономического кризиса, оказавшего крайне негативное влияние на состояние региональной экономики и, соответственно, рынка труда, решения сложных задач по выходу из него и стабилизации социально-экономической ситуации, структуры органов местного самоуправления не имели полной и целостной оценки количественных и качественных характеристик действующих рабочих мест, их квалификационного и возрастного состава, потребности в комплектовании квалифицированными кадрами на перспективу. Государственная служба занятости может дать такую оценку лишь с позиции, складывающейся на регистрируемом рынке труда. Предпринимаемые попытки учреждений профессионального образования провести исследование в этом направлении также недостаточно эффективны.

В этой связи, для региона весьма актуальной сегодня становится необходимость проведения учетной политики, которая побуждала бы и даже обязывала систему образования реагировать на меняющийся спрос рынка труда на профессии (специальности). Молодые

---

<sup>4</sup> Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

<sup>5</sup> Поляков В.А., Яновская Ю.М. Как получить хорошую работу в новой России. М., 1999.

<sup>6</sup> Там же.

люди должны знать и в дальнейшем получать в первую очередь те специальности, которые востребованы экономикой региона.

Учебные заведения, переживая трудные годы реформ, вводя новые профили обучения, в первую очередь, решали задачу самовыживания, а не оптимального решения кадровых проблем на рынке труда. Ликвидировать нарушенный баланс в структуре профессионального образования и профессионально-квалификационной структуре позволит реализация следующих мер:

пересмотр направлений и уровней профессиональной подготовки рабочих кадров и специалистов, концентрация усилий на подготовке рабочих кадров по общеотраслевым профессиям, потребность в которых не может быть удовлетворена за счет имеющихся ресурсов;

осуществление разработки профессиональных стандартов по уровням профессионального образования в соответствии с потребностями работодателей. Введение этой меры будет способствовать обеспечению взаимосвязи рынка труда и профессионального образования, а также определению качественных характеристик запроса (заказа) работодателей на подготовку рабочих кадров и специалистов.

Необходимо активизировать работу по созданию учебно-отраслевых комплексов: школа - профессиональное училище (лицей) - техникум – вуз - предприятие.

Важно, чтобы в организациях области работала система сопровождения профессиональной карьеры молодых специалистов, возродилась система внутрипроизводственного обучения кадров.<sup>7</sup>

Было бы полезно проводить ежегодные конкурсы на лучшего работодателя среди организаций, которые принимают на работу выпускников, создают для них рабочие места, а также предоставляют возможность пройти стажировку в целях приобретения опыта по полученной профессии (специальности). Финансово стимулировать работодателей по созданию рабочих мест для выпускников учебных заведений.

Необходимо налаживать более тесное взаимодействие между учебными заведениями, работодателями и службой занятости. Так, стоит рассмотреть возможность заключения договоров между службой занятости и работодателями об организации временной занятости студентов и учащихся профессиональных образовательных учреждений, в том числе в строительных отрядах; а также молодых специалистов, которые не трудоустроились в течение трех лет по окончании вуза или техникума (включая молодых людей, которые по окончании учебных заведений были призваны на срочную военную службу и обратились в органы службы занятости в течение трех месяцев после ее завершения). Конечно, на условиях стимулирования работодателей, которые проявят заинтересованность в притоке молодежи и создадут для этого условия.

Следует развивать опыт совместных мероприятий, например, молодежных аукционов выпускников профессиональных учебных заведений, конкурсов на замещение престижных должностей и рабочих мест выпускниками, имеющими достижения в обучении; проводить совместные on-line-семинары по проблемам трудоустройства молодежи, конкурсы среди учащейся и студенческой молодежи на лучший предпринимательский проект для поддержки молодого населения в самозанятости, оказывать содействие развитию предпринимательской инициативы.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»

<sup>7</sup> Коровкин А. Г., Долгова И. Н., Единак Е. А., Королев И. Б. Согласование спроса на рабочую силу и ее предложения на региональных рынках труда: опыт анализа и моделирования // Научные труды / Ин-т народнохозяйственного прогнозирования РАН / Гл. ред. А. Г. Коровкин. М. 6 МАКС-Пресс, 2012.

2. Балябина Т. А. Проблемы российских выпускников высшей школы на рынке труда // Рынок труда, занятость и социально-трудовые отношения в переходной экономике России. М., 1995. С. 81-90.
3. Гуртов В. А. Трудоустройство выпускников // Служба занятости. 2012. № 1. С. 36-37.
4. Поляков В.А., Яновская Ю.М. Как получить хорошую работу в новой России. М., 1999.
5. Коровкин А. Г., Долгова И. Н., Единак Е. А., Королев И. Б. Согласование спроса на рабочую силу и ее предложения на региональных рынках труда: опыт анализа и моделирования // Научные труды / Ин-т народнохозяйственного прогнозирования РАН / Гл. ред. А. Г. Коровкин. М. 6 МАКС-Пресс, 2012.
6. Круглый стол «Трудоустройство выпускников современных вузов: опыт и проблемы» // Социология образования. 2010. № 2.

**Цуканова Наталья Павловна**

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет-УНПК»,  
Кандидат юридических наук, доцент.  
Заведующий кафедрой «Трудовое право и  
право социального обеспечения»  
302020, г.Орел, Наугорское шоссе, 40  
Тел: 89036370068  
E-mail::nata71@pisem.net

---

N.P. TSUKANOVA

**YOUTH EMPLOYMENT IN THE OREL REGION:  
EXPERIENCE AND PROBLEMS**

*The article is devoted to the problems of youth employment in the Oryol region, the mechanisms regulating the balance of the workforce and the possibility of withdrawal from the imbalance of supply and demand in the labour market. The article describes the regional aspect of the problem.*

**Keywords:** labour market, youth employment, youth employment.

**BIBLIOGRAPHY**

1. Zakon Rossijskoj Federacii ot 19 aprelja 1991 goda № 1032-1 «O zanjatosti naselenija v Rossijskoj Federacii»
2. Baljabina T. A. Problemy rossijskih vypusnikov vysshej shkoly na rynke truda // Rynok truda, zanjatost' i social'no-trudovye otnoshenija v perehodnoj jekonomike Rossii. M., 1995.S. 81-90.
3. Gurtov V. A. Trudoustrojstvo vypusnikov // Sluzhba zanjatosti. 2012. № 1. S. 36-37.
4. Poljakov V.A., Janovskaja Ju.M. Kak poluchit' horoshuju rabotu v novoj Rossii. M., 1999.
5. Korovkin A. G., Dolgova I. N., Edinak E. A., Korolev I. B. Soglasovanie sprosa na rabochuju silu i ee predlozhenija na regional'nyh rynkah truda: opyt analiza i modelirovanija // Nauchnye trudy / In-t narodnohozjajstvennogo prognozirovanija RAN / Gl. red. A. G. Korovkin. M. 6 MAKS-Press, 2012.
6. Kругlyj stol «Trudoustrojstvo vypusnikov sovremennyh vuzov: opyt i problemy» // Sociologija obrazovanija. 2010. № 2

**Tsukanova Nataliya Pavlovna**

State University – ESPC  
Candidate of legal Sciences, associate Professor.  
Head of the Department of labour law and  
the right of social security  
302020, Orel, Naugorskoe highway, 40  
Tel: 89036370068  
E-mail::nata71@pisem.net

Р.Н. БЛИНОВ

**АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА И ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ СФЕРЕ (ТЕЗИСЫ)**

*Статья посвящена раскрытию влияния государственной аграрной политики на важные сферы жизнедеятельности в обществе и государстве. В статье раскрываются и обосновываются причины миграции населения в города; отсутствие рабочих мест; закрытие социально значимых учреждений (детские сады, школы, больницы и т.д.) как наиболее серьезные проявления неэффективной аграрной политики государства.*

**Ключевые слова:** аграрная политика, население, занятость.

По оценкам отдельных исследователей за последние полтора века человеческой истории энерговооружённость и эффективность производства выросли на порядки, а численность населения Земли всего в семь раз. Произошли существенные изменения в сфере техники и технологий. На сегодняшний день остро стоят вопросы занятости населения, особенно проживающего в сельской местности.

Земли, занятые городами составляют примерно 1% общей территории России, земли, занятые под промышленностью и производственными объектами – 1 %; оставшиеся 98% территории России приходятся на земли сельскохозяйственного назначения и земли лесного фонда. Поэтому проводимая ранее и в настоящее время земельная и аграрная политика государством напрямую связана не только с вопросами демографии, занятости, продовольственной безопасности, здоровьем населения, но и с вопросами сохранения государственности в целом.

Попытки государства решить эти проблемы предпринимались в нашем государстве в разные периоды. В частности, полученная гражданами в начале 90-х годов XX века собственность в виде земельных долей оказалась «виртуальной» и невидимой для главных участников процесса – сельских тружеников. Процент граждан, пожелавших самостоятельно выделить земельный участок в счёт земельной доли, был незначительный (анализ данных по Орловской области показывает, что такой процент составлял в среднем 1-2% от общего количества граждан, получивших земельные доли). Основная часть сельских граждан в момент бесплатного получения земельных долей не предприняла никаких самостоятельных действий по переходу к индивидуальной (частной) собственности.

На сегодняшний день большая часть бывших колхозов и совхозов прекратило своё существование. На их место пришли новые компании со своими целями и задачами. Если ранее в колхозе трудилось 200-400 человек, то в «сегодняшней» средней сельскохозяйственной организации области трудиться в лучшем случае 20-40 человек.

Объективно необходимо признать факт существования недостатков проведённого реформирования в сельскохозяйственной сфере (за последнее двадцатилетие). В то же время «реституция» в земельных отношениях в настоящее время невозможна. Возврат (путём национализации) в первоначальное состояние — к государственной собственности на земли, находящиеся на праве общей собственности у граждан, в настоящее время трудно осуществим.

Нерешённость земельного вопроса, а также проводимая неэффективная земельная политика государства способствует появлению или обострению и других неизбежных социальных проблем: миграция населения в города; отсутствие рабочих мест; закрытие социально значимых учреждений (детские сады, школы, больницы и т.д.);

По недавно озвученной статистике по Орловской области: несколько сотен населённых пунктов исчезло с карты области за последнее десятилетие, имеется около 300 населённых пунктов, где проживает от 1 до 10 человека. Соответственно данные населённые пункты обречены также на исчезновение в ближайшее будущее.

В тоже время сельскохозяйственная сфера имеет достаточно полное правовое регулирование. В частности, в России действуют в настоящее время федеральные законы «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования», «О развитии сельского хозяйства», «О личном подсобном хозяйстве», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>1</sup> и др.

Например, в соответствии с положениями ФЗ 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О развитии сельского хозяйства»<sup>2</sup> основными целями государственной аграрной политики является обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве; достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 30.11.2010 г. № 2136-р была утверждена Концепция развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года<sup>3</sup>. В соответствии с данной Концепцией предполагается:

наращивание и модернизация рабочих мест в социальной сфере, на объектах инфраструктуры агропродовольственного рынка (хранение, транспортировка, сбыт сельскохозяйственной продукции), в сельском строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве, а также на объектах транспортной и энергетической инфраструктуры; стимулирование увеличения рабочих мест в несельскохозяйственных сферах деятельности во всех возможных организационных формах, особенно в сфере рекреационной и природоохранной деятельности, агро- и экологическом туризме, сельском гостиничном бизнесе, подсобных промышленных организациях и народных промыслах, лесопромышленном, водохозяйственном и строительном комплексах, а также в производстве местных строительных материалов; повышение эффективности самозанятости и использования форм семейной занятости в личных подсобных хозяйствах особенно в районах, где сельскохозяйственные организации прекратили свою деятельность, путем их кооперирования, в том числе с крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, перерабатывающими и обслуживающими производствами.

Можно согласиться и с предложениями отдельных авторов, которые дополнительно предлагают создание новых рабочих мест в сельскохозяйственных организациях, обеспечивающих переход агропромышленного производства на модернизированные трудосберегающие инновационные технологии и индустриальные формы ведения хозяйства; поддержку эффективной занятости на основе опыта зарубежных стран. В части реализации социальных прав необходимо усовершенствовать поддержкой молодежи - принять Федеральный закон «О молодежной политике».<sup>4</sup>

Таким образом, можно сделать вывод, что при выстраивании государством должной аграрной политики (создание новых агрогородков; изменение жилищной политики в сторону финансирования и поддержку малоэтажного строительства; изменение текущей кредитной политики в сторону предоставления беспроцентных кредитов гражданам и организациям создающих и развивающих производственные сферы в сельской местности; изменение привлекательности жизни на селе; создание инфраструктуры и др.) вопросы занятости населения не будут такими острыми и злободневными как сегодня.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.2002 г №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»// СПС «КонсультантПлюс».2014.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»// СПС «КонсультантПлюс». 2014.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»;

<sup>4</sup> Шелудякова Т.В. Виды и классификация социальных прав в зарубежных странах //Социальное и пенсионное право. 2012. №2.



СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 24.07.2002 г №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»// СПС «КонсультантПлюс».2014.
2. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»// СПС «КонсультантПлюс». 2014. Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 N 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»;
3. Шелудякова Т.В. Виды и классификация социальных прав в зарубежных странах //Социальное и пенсионное право. 2012. №2.

**Блинов Руслан Николаевич**

ФГБОУ ВПО «Государственный университет - УНПК»,  
Кандидат юридических наук  
Доцент кафедры «Трудовое право и право  
социального обеспечения»  
302020, г.Орёл, Наугорское шоссе, 29  
Тел.:89103007387  
E-mail: Blinov-27@mail.ru

R.N. BLINOV

**AGRICULTURAL POLICY OF THE STATE AND POPULATION  
EMPLOYMENT IN THE AGRICULTURAL SECTOR (ABSTRACT)**

*The article is devoted to the disclosure of the impact of state agricultural policy on the important spheres of life in the society and the state. The article describes and justifies reasons for migration to urban areas; the lack of jobs; closure of social institutions (kindergartens, schools, hospitals, etc.) as the most serious manifestation ineffective agricultural policy of the state.*

**Keywords:** agricultural policy, population, employment.

**BIBLIOGRAPHY**

1. Federalnyy zakon ot 24.07.2002 g №101-FZ «Ob oborote zemel selskokhozyaystvennogo naznacheniya»// SPS «KonsultantPlyus».2014.
2. Federalnyy zakon ot 29.12.2006 № 264-FZ «O razvitii selskogo khozyaystva»// SPS «KonsultantPlyus». 2014. Rasporyazheniye Pravitelstva RF ot 30.11.2010 N 2136-r «Ob utverzhenii Kontseptsii ustoychivogo razvitiya selskikh territoriy Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda»;
3. Sheludyakova T.V. Vidy i klassifikatsiya sotsialnykh prav v zarubezhnykh stranakh //Sotsialnoye i pensionnoye pravo. 2012. №2.

**Blinov Ruslan Nikolaevich**

State University – ESPC  
Candidate of legal Sciences  
Assistant Professor of Department «Labour law and law  
social security»  
302020, Orel, Naugorskoe shosse, 29  
Phone:89103007387  
E-mail: Blinov-27@mail.ru

С.Ю. КОРНЕЕВА

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

*Региональная молодежная политика направлена на достижение успешной социализации и развитие молодежи и, как следствие, на стабильное развитие области в соответствии с общероссийскими современными образовательными, экономическими, информационными тенденциями в настоящем и будущем. Данная статья посвящена оценке и анализу действующих на территории Орловской области совещательных и консультативных органов по работе с молодежью.*

**Ключевые слова:** молодежь, региональная политика, Общественный молодежный парламент, Молодежное правительство.

Одной из задач молодежной политики в Орловской области является достижение успешной социализации и развития молодежи и, как следствие, стабильное развитие области в соответствии с общероссийскими современными образовательными, экономическими, информационными тенденциями в настоящем и будущем. Для повышения эффективности работы с молодежью и для изучения проблем молодежи в области при органах государственной власти Орловской области создаются совещательные и консультативные органы по работе с молодежью.

Основные направления государственной молодежной политики в Орловской области определяет Закон Орловской области от 03 декабря 2010 года № 1154-ОЗ «О государственной молодежной политике в Орловской области»<sup>1</sup>. Для целей настоящего Закона под молодежью понимаются лица в возрасте от 14 до 35 лет, проживающие на территории Орловской области.

В целях повышения эффективности работы с молодежью и для изучения проблем молодежи в области при органах государственной власти Орловской области создаются совещательные и консультативные органы по работе с молодежью. Данные учреждения создаются в двух формах – Общественный молодежный парламент при Орловском областном Совете народных депутатов и молодежное Правительство при Правительстве Орловской области.

В данной статье мне хотелось бы проанализировать порядок создания, основные цели и задачи этих действующих консультативных и совещательных органов.

### Общественный Молодежный парламент

Общественный молодежный парламент является совещательным и консультативным органом и осуществляет свою деятельность на общественных началах в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным и областным законодательством и Положением об Общественном молодежном парламенте при Орловском областном Совете народных депутатов.

Постановлением Орловского областного Совета народных депутатов от 28 февраля 2013 года № 17/423-ОС утверждено Положение об Общественном молодежном парламенте при Орловском областном Совете народных депутатов. В соответствии с данным Положением к основным полномочиям Общественного молодежного парламента относится разработка и представление в Совет предложений по проектам законов области и постановлений Совета в сфере защиты прав и законных интересов молодежи в области; разработка предложений по реализации основных направлений молодежной политики в области; участие в обсуждении закона Орловской области об областном бюджете на очередной финансовый год и

<sup>1</sup> Закон Орловской области от 03 декабря 2010 года № 1154-ОЗ «О государственной молодежной политике в Орловской области» // Орловская правда. 2010. № 181.

плановый период и других законов Орловской области; организация конференций, «круглых столов» и других мероприятий для обсуждения проблем молодежной политики в области; разработка методических, информационных и других материалов, содействующих активизации деятельности молодежи в соответствии с приоритетами молодежной политики в области.

*Порядок формирования Молодежного парламента.* Действующее в Орловской области законодательство определяет, что Областной Совет не позднее трех месяцев со дня проведения своего первого заседания принимает решение о создании и формировании Молодежного парламента, которое оформляется постановлением Совета. Молодежный парламента формируется в составе 50 членов на конкурсной основе. В состав Молодежного парламента могут входить представители делегируемые фракциями Совета; молодежных общественных объединений, зарегистрированных в соответствии с действующим законодательством на территории Орловской области; образовательных учреждений высшего профессионального образования и среднего профессионального образования, расположенных на территории Орловской области; делегируемые органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области.

Одним из основных документов, прилагаемых кандидатом, для участия в конкурсе, является программа кандидата, содержащая информацию о целях выдвижения в Молодежный парламента, а также отражающая актуальные социально значимые проблемы в сфере молодежной политики и предусматривающая возможные пути их решения.

Конкурс проводится в два этапа. На первом происходит проверка соответствия поданных документов требованиям, установленным законом, а на втором комиссия оценивает программы, представленных на рассмотрение комиссии, проводит собеседование кандидатов с членами комиссии и выбирает победителей.

Решение комиссии оформляется протоколом о результатах первого этапа конкурса, который в течение одного рабочего дня, следующего за днем окончания проведения первого этапа конкурса, подписывается всеми членами комиссии.

Положением об Общественном молодежном парламенте при Орловском областном Совете народных депутатов установлено, что срок полномочий членов Молодежного парламента начинается со дня утверждения постановлением Совета персонального состава Молодежного парламента и прекращается в день утверждения нового состава Молодежного парламента.

### **Молодежное Правительство Орловской области**

В целях вовлечения молодежи в решение социально-экономических проблем региона при Правительстве Орловской области также создается совещательный и консультативный орган – Молодежное правительство Орловской области.

Порядок создания и деятельности Молодежного правительства регламентирован Постановлением Правительства Орловской области от 08 ноября 2012 года № 401 «О Молодежном правительстве Орловской области»<sup>2</sup>.

В соответствии с действующим законодательством, Молодежное правительство Орловской области является совещательным и консультативным органом при Правительстве Орловской области и осуществляет свою деятельность на общественных началах в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством Орловской области и Положением о Молодежном правительстве Орловской области.

Целями деятельности Молодежного правительства являются: участие молодежи в формировании концепции социально-экономического развития Орловской области; содей-

<sup>2</sup> Постановление Правительства Орловской области от 08 ноября 2012 года № 401 «О Молодежном правительстве Орловской области»// Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области - публичный информационный центр» <http://www.adm.orel.ru>, 20.11.2012

стве в привлечении молодых граждан к непосредственному участию в формировании и осуществлении молодежной политики области; формирование правовой и политической культуры, поддержка созидательной гражданской активности; привлечение научного и творческого потенциала молодежи Орловской области к решению задач, стоящих перед исполнительными органами государственной власти Орловской области.

Образование в Орловской области Молодежного правительства ставило своими задачами обеспечение участия представителей молодежи Орловской области в деятельности Правительства Орловской области и иных исполнительных органов государственной власти Орловской области; содействие молодежи в реализации основных направлений государственной молодежной политики в Орловской области, пропаганде среди молодежи ее целей и задач; разработку методических, информационных и иных материалов, способствующих повышению социальной активности молодых граждан Орловской области, а также получение знаний и практических навыков в области государственного управления, изучение проблем государственного управления в различных сферах общественных отношений членами Молодежного правительства.

Несмотря на то, что молодежное правительство является совещательным и консультативным органом, для осуществления возложенных на него задач члены молодежного правительства имеют право участвовать в разработке и предварительном обсуждении проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Орловской области; в установленном порядке вносить предложения в повестку дня заседаний Правительства Орловской области, готовить к заседаниям необходимые материалы; привлекать в установленном порядке для разработки предложений и рекомендаций ученых и специалистов органов государственной власти Орловской области и иных организаций по вопросам компетенции Молодежного правительства; формировать для осуществления своей деятельности в установленном порядке творческие коллективы, экспертные и рабочие группы.

Действующее законодательство предусматривает, что срок полномочий членов Молодежного правительства составляет два года.

*Формирование состава Молодежного правительства.* Формирование состава Молодежного правительства осуществляется на конкурсной основе из числа граждан Российской Федерации в возрасте от 18 до 30 лет, проживающих на территории Орловской области.

Конкурс по формированию состава Молодежного правительства проводится в соответствии с Положением о проведении конкурса по формированию состава Молодежного правительства Орловской области, утвержденному Постановлением Орловской области от 08 ноября 2012 года № 401 «О Молодежном правительстве Орловской области».

Состав Молодежного правительства утверждается распоряжением Правительства Орловской области на основании решения конкурсной комиссии по результатам конкурса. Молодежное правительство формируется в составе 23 человек.

Информация о проведении Конкурса (дата и место представления документов, перечень представляемых документов для участия в Конкурсе и требования, предъявляемые к участникам Конкурса) размещается конкурсной комиссией в государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области - публичный информационный центр». Документы для участия в Конкурсе представляются в конкурсную комиссию в течение 30 календарных дней со дня размещения указанной информации.

Одним из основных документов, представляемым кандидатом, является письменная работа (эссе), представляющая собой освещение актуальных социально-экономических и иных проблем региона и путей их решения в сфере, соответствующей выбранному конкурсантом направлению деятельности Молодежного правительства.

Конкурс проводится в три этапа: на первом конкурсной проверяется соответствие поданных конкурсантом документов требованиям, предъявляемым постановлением; на втором этапе конкурсная комиссия проводит оценку письменных работ (эссе), представленных на рассмотрение конкурсной комиссии; а на третьем - проводит собеседование участников и выбирает победителей.

Следует отметить, что увлеченность молодежью социальными сетями не оставлена без внимания и при выборе членов Молодежного правительства. Так, с момента объявления второго этапа и до дня окончания третьего этапа за конкурсантов, прошедших во второй этап Конкурса, объявляется голосование в сети Интернет в группе Молодежного правительства Орловской области на сайте [www.vkontakte.ru](http://www.vkontakte.ru). Организационное обеспечение проведения голосования возлагается на управление по делам молодежи Департамента образования, молодежной политики и спорта Орловской области. Голосование проводится по каждой должности в соответствии с Перечнем должностей Молодежного правительства Орловской области. На сайте размещаются личная фотография, письменная работа (эссе) и справочная информация о конкурсанте (ФИО, дата рождения, образование, место учебы и/или работы, членство в общественных организациях, должность, на которую претендует кандидат). За каждые 100 голосов в сети Интернет конкурсанту начисляется 1 балл, но не более 10 баллов в совокупности за голосование в социальной сети. Баллы, полученные конкурсантом по результатам интернет-голосования, суммируются с баллами, полученными по итогам проведения второго и третьего этапов Конкурса.

Победитель Конкурса определяется по итогам Конкурса по наибольшей сумме набранных баллов из числа конкурсантов, подавших документы на соответствующую должность в Молодежном правительстве.

Подводя итог проведенного анализа, хотелось бы отметить, что, на мой взгляд, организация в области молодежных консультативных и совещательных органов является одной из действенных методик по вовлечению молодежи в общественную жизнь региона. Создание таких органов будет способствовать повышению патриотического воспитания молодежи, стимулированию гражданской ответственности путем привлечения интереса молодежи Орловской области к самостоятельному изучению правовой системы России, расширения их образовательного кругозора. Предоставленная членам таких органов возможность взаимодействовать с молодежными правительствами субъектов Российской Федерации и общественными объединениями с целью обмена опытом и совершенствования технологий работы, получения экспертной оценки, безусловно, будет способствовать повышению ее социальной активности.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Орловской области от 03 декабря 2010 года № 1154-ОЗ «О государственной молодежной политике в Орловской области»// Орловская правда, 2010, № 181.
2. Постановление Орловского областного Совета народных депутатов от 28 февраля 2013 года № 17/423-ОС «О Положении об Общественном молодежном парламенте при Орловском областном Совете народных депутатов»//СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства Орловской области от 08 ноября 2012 года № 401 «О Молодежном правительстве Орловской области»// Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области - публичный информационный центр» <http://www.adm.orel.ru>, 20.11.2012.

**Корнеева Светлана Юрьевна**

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет - УНПК»

Кандидат юридических наук,

Доцент кафедры «Трудовое право и право социального обеспечения»

302020, Орел, Наугорское шоссе, 40

Тел: (4862) 41-98-24

E-mail: [rosim-2008@mail.ru](mailto:rosim-2008@mail.ru)

S.YU. KORNEYEVA

## **THE MAIN DIRECTIONS OF THE STATE YOUTH POLICY IN THE OREL REGION**

*The Regional youth policy aims to achieve the successful socialization and development of young people and, consequently, to stable development of the region in accordance with all modern educational, economic, informational trends in the present and the future. This article is devoted to the assessment and analysis of the acting on the territory of the region of consultative and Advisory bodies dealing with youth.*

**Keywords:** youth, regional policy, Public youth Parliament and a Youth government.

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Zakon Orlovskoi oblasti ot 03 dekabrya 2010 goda № 1154-OZ «O gosudarstvennoi molodegnoi politike v Orlovskoi oblasti»// Orlovskaya Pravda. 2010. № 181.
2. Postanovlenie Orlovskogo oblastnogo Soveta narodnih deputatov ot 28 fevralya 2013 goda № 17/423-OC «O pologenii ob Objestvennom molodegnom Parlamente pri Orlovskom Oblastnom Sovete narodnih deputatov» // SPS «ConsultantPlus».
3. Postanovlenie Pravitelstva Orlovskoi oblasti ot 08 noyabrya 2012 goda № 401 «O Molodegnom pravitelstve Orlovskoi oblasti»// Gosudarstvennaya specializirovannaya informacionnaya sistema «Portal Orlovskoi oblasti – publichnii informacionnii centr <http://www.adm.orel.ru>. 20.11.2012.

**Korneyeva Svetlana Yuryevna**

State University – ESPC

Candidate of legal Sciences,

Assistant Professor of Department «Labour law and social security law»

302020, Orel, Naugorskoe highway, 40

Tel: (4862) 41-98-24

E-mail: [rosim-2008@mail.ru](mailto:rosim-2008@mail.ru)

**ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО**

УДК 349.4

Е.А. САВЕЛЬЕВА

**РОЛЬ ИНСТИТУТА ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ В ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ЗАНЯТЫХ ОПАСНЫМИ ОБЪЕКТАМИ**

*В настоящей статье на основе анализа норм действующего законодательства раскрывается роль института зонирования территорий в механизме определения правового режима земельных участков, занятых опасными объектами.*

***Ключевые слова:** зонирование территорий; охранная зона; опасный объект; правовой режим земельного участка; ограничение прав на землю.*

Институт зонирования территорий востребован при регулировании правового режима земельных участков, на которых располагаются опасные объекты, функционирование которых может оказывать вред окружающей среде, жизни и здоровью граждан. Применительно к рассматриваемой проблематике действующее законодательство характеризуется терминологической неопределенностью: в частности, выделяются «опасные объекты», «опасные производственные объекты», «особо опасные и технически сложные объекты», «потенциально опасные объекты». Перечень опасных объектов, относящихся к одному из указанных видов, может определяться различными нормативными актами, что создает дополнительные трудности при установлении требований к их эксплуатации, а также при определении правового режима земельных участков, на которых они расположены. Зачастую такие объекты сами нуждаются в охране от возможного негативного воздействия со стороны человека. Одним из механизмов обеспечения экологической и иной безопасности опасных объектов является установление зон с особыми условиями использования территорий<sup>1</sup>.

Правовой режим опасного объекта предопределяет режим охраны земельного участка, на котором такой объект располагается, и содержание правового режима охранной зоны соответствующего земельного участка. Нормативно-правовой основой для регламентации порядка и условий установления охранных и иных зон на земельных участках, занятых опасными объектами, выступают положения ст. 56 и 87 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ). В соответствии с п. 3 ст. 87 ЗК РФ в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут создаваться охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель. Земельные участки в составе таких зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов не изымаются, но в границах участков может быть введен особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

<sup>1</sup> В соответствии с подп. 4 п. 1 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации зоны с особыми условиями использования территорий - охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия), водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 56 ЗК РФ установление зон со специальным правовым режимом находящихся в их границах земельных участков представляет собой один из видов ограничений прав на землю. Исследуя правовой режим охранных зон, О.А. Золотова справедливо замечала, что они характеризуются ограничениями, направленными на защиту объектов охранных зон от повреждения и на обеспечение их безопасного функционирования и надлежащей эксплуатации. Особенности объектов охранных зон определяют различия их правовых режимов. Правовой режим охранных зон содержит как элементы правового режима их земель, так и включает меры по защите объектов охранных зон<sup>2</sup>. Следует добавить, что неотъемлемой частью правового режима охранных и иных зон с особыми условиями использования территорий, устанавливаемых вокруг опасных объектов, является комплекс мер, направленный на обеспечение экологической безопасности и сохранение благоприятной окружающей среды, недопущение причинения вреда жизни и здоровью граждан, а также их имуществу. Как верно отмечал М.М. Каленченко, нарушение нормального режима функционирования указанных объектов может привести к серьезным и масштабным негативным воздействиям на человека и окружающую среду<sup>3</sup>. Таким образом, в правовом режиме охранных зон экологическая составляющая имеет приоритетное значение.

Специфика правовых норм, определяющих требования к надлежащему использованию и охране опасных объектов, а также земельных участков, на которых они расположены, состоит в их запрещающем и обязывающем характере. Так, согласно п. 8 постановления Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон»<sup>4</sup> в охранных зонах запрещается осуществлять любые действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов электросетевого хозяйства, в том числе привести к их повреждению или уничтожению, и (или) повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также повлечь нанесение экологического ущерба и возникновение пожаров. В частности, запрещается размещать любые объекты и предметы (материалы) в пределах проходов и подъездов для доступа к объектам электросетевого хозяйства, проводить любые работы и возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к данным объектам. В охранных зонах, установленных для объектов электросетевого хозяйства напряжением свыше 1000 вольт, запрещается, в том числе, размещать хранилища любых горюче-смазочных материалов, детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов и т.д. Для отдельных видов деятельности требуется получение письменного решения сетевых организаций о согласовании в совершении соответствующих действий. Без указанного решения в пределах охранных зон физическим или юридическим лицам запрещается строительство, капитальный ремонт, реконструкция или снос зданий и сооружений, проведение горных, мелиоративных работ, в том числе связанных с временным затоплением земель, посадка и вырубка деревьев и кустарников, земляные работы на глубине более 0,3 метра (на вспахиваемых землях на глубине более 0,45 метра), а также планировка грунта (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи) и ряд других действий.

Наряду с запрещающими нормами, в законодательстве содержатся обязывающие нормы. Так, сетевая организация обязана установить предупреждающие знаки, содержащие указание на размер охранной зоны, информацию о данной организации, а также на необходимость соблюдения определенных ограничений. При проведении плановых работ по техническому обслуживанию объектов электроэнергетики сетевая организация обязана предварительно уведомить об этом собственников (землепользователей, землевладельцев, арендато-

---

<sup>2</sup> Золотова О.А. Правовой режим охранных зон: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2013. С.21-22.

<sup>3</sup> Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (под ред. О.Л. Дубовик). Автор комментария М.М. Каленченко. – Система ГАРАНТ, 2010.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1220.



ров) земельных участков. После выполнения мероприятий по техническому обслуживанию объектов электросетевого хозяйства, работ по предотвращению или ликвидации аварий на таких объектах или их последствий сетевые организации должны привести земельные участки в состояние, пригодное для их использования по целевому назначению или в состояние, в котором соответствующие земельные участки находились до выполнения работ, а также возместить собственникам (землепользователям, землевладельцам, арендаторам) убытки, причиненные при производстве работ.

Отношения по определению оснований и порядка установления охранных зон опасных объектов включаются в предмет правового регулирования земельного права. Объектами правового регулирования являются: во-первых, земля как природный объект и природный ресурс, неотъемлемый компонент окружающей среды, качеству которой может быть нанесен вред в результате эксплуатации опасного объекта, земля в данном случае выступает в качестве общего (родового) объекта; во-вторых, специальный по отношению к родовому объекту видовой объект – земельный участок, представляющий собой часть земной поверхности с определенными границами, территорию, на которой располагаются опасные объекты и действуют установленные правовыми актами ограничения. Наконец, непосредственным объектом правового воздействия норм об охранных зонах является часть земельного участка, попадающая в границы такой зоны.

Действующее законодательство не четко регулирует вопрос о порядке установления охранных зон земельных участков и определения их границ; пробельностью и неполнотой правовой регламентации характеризуется нормы, регулирующие особенности правового режима части земельного участка, что в свою очередь влечет возникновение трудностей с установлением непосредственного объекта правового регулирования и приводит к нестабильности земельных отношений в сфере использования и охраны земельных участков, на которых расположены опасные объекты. В частности, положения ЗК РФ предусматривают возможность предоставления земельных участков для размещения наземных объектов системы нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов, а также наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта (п. 6 ст. 90 ЗК РФ). Согласно п. 3 ст. 87 ЗК РФ земельные участки, включенные в состав охранных зон, у правообладателей участков не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон. Анализ положений ст. 56 ЗК РФ по взаимосвязи с нормами ст. 83, 90 ЗК РФ показывает, что охранные зоны устанавливаются в силу закона независимо от согласия правообладателя земельного участка. Вместе с тем, неурегулированным в полной мере остается вопрос о правовом основании, руководствуясь которым, заинтересованное лицо может получить доступ к (чужому) земельному участку в целях возведения опасного объекта, впоследствии влекущего возникновение ограничения в виде охранной зоны у правообладателя соответствующего земельного участка? В рассматриваемой ситуации речь идет о необходимости получения права ограниченного пользования чужим земельным участком, т.е. сервитута.

В соответствии со ст. 23 ЗК РФ сервитуты подразделяются на частные и публичные. Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ) предусматривает возможность предоставления права ограниченного пользования чужим земельным участком (частного сервитута) в том числе для прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута, собственнику указанного имущества (п. 1 ст. 274 ГК РФ).

Заслуживают внимания положения Проекта Федерального закона, предполагающего дополнение ГК РФ ст. 301.10<sup>5</sup>, устанавливающей новый вид сервитута - коммунальный сер-

<sup>5</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Интернет-портал «Российской газеты». 2011. 14 сентября. <http://www.rg.ru/2011/09/14/gk-izm-site-dok.html>.

виту, позволяющий собственнику господствующей вещи осуществлять в границах земельного участка или другой служащей вещи строительные, эксплуатационные, ремонтные, восстановительные работы в отношении объекта коммунального назначения (водопроводов, газопроводов, нефтепроводов, линий электропередачи, сооружений связи, иных подобных объектов) и осуществлять его реконструкцию, для чего производить земляные работы, размещать необходимую специальную технику, устройства и приспособления.

Конструкция «коммунального сервитута» сформировалась судебной практикой Германии и имеет место в некоторых зарубежных правовых порядках и применяется для обслуживания «линий коммуникаций»<sup>6</sup>.

По нашему мнению, передовой опыт зарубежных стран необходимо использовать, но с учетом местных особенностей складывающихся отношений. Коммунальный сервитут имеет частно-правовую природу. Возможность применения к отношениям по установлению охранных зон опасных объектов положений ГК РФ о сервитуте ограничена, поскольку частный сервитут используется при регулировании отношений между конкретными лицами, а возведение опасных объектов преследует публичные нужды и цели.

Возведение линейных сооружений, как правило, влечет необходимость установления охранных зон; нормы, регулирующие правовой режим таких зон, адресованы неопределенному кругу лиц, т.е. призваны защищать публичные интересы. Следовательно, правовым инструментом регулирования отношений по использованию земельных участков в рассматриваемой ситуации должен выступать публичный сервитут.

В настоящее время нормы ст. 23 ЗК РФ о публичных сервитутах не могут быть применены к отношениям по установлению охранных зон опасных объектов, поскольку в силу подп. 2 п. 3 названной статьи основанием для установления публичного сервитута является использование земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры, но не для их строительства и эксплуатации. Указанный вывод подтверждается материалами судебной практики, так, по мнению Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, не допускается рассматривать возведение линейных объектов как разновидность изыскательских, исследовательских и других работ, предусмотренных подп. 9 п. 3 ст. 23 ЗК РФ<sup>7</sup>.

В 2009 году Министерством экономического развития РФ был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием нормативно-правового регулирования сервитута», в соответствии с которым предлагается комплексный подход к регулированию сервитутных отношений. Принципиальным нововведением является возможность установления публичных сервитутов в отношении земельных участков для размещения линий связи и электропередач, трубопроводов и других линейных сооружений. Вводится не только возможность эксплуатации и ремонта существующих линейных объектов, но и строительства новых объектов на условиях публичного сервитута<sup>8</sup>.

На наш взгляд, представленный подход имеет положительную направленность. Нормы о публичном сервитуте должны получить дальнейшее развитие в земельном законодательстве. Нормативный акт об установлении публичного сервитута необходимо рассматривать не только как правовое основание возникновения ограниченного вещного права на земельный участок, но и как способ установления ограничения прав на землю, обусловленный наличием охранных и санитарно-защитных зон опасных объектов. Представляется целесообразным на законодательном уровне расширить перечень предусмотренных в подп. 2 п. 3 ст.

---

<sup>6</sup> Емелькина И.А. Система ограниченных вещных прав на земельный участок: монография. М.: «Волтерс Клувер», 2011.

<sup>7</sup> Определение Судебной Коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11 сентября 2013 г. № 73-АПГ13-2 // СПС Гарант

<sup>8</sup> Письмо Министерства экономического развития РФ от 22 июня 2009 г. № Д23-1850 «Об установлении публичного сервитута» // СПС Гарант; Бочаров М.В., Королев Д.В. Оформление земельных участков под объектами недропользования и линейными объектами: актуальные проблемы и перспективы законодательного регулирования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 11.

23 ЗК РФ оснований для установления публичного сервитута, включив в них строительство, реконструкцию и эксплуатацию коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры.

Правовое регулирование отношений в сфере ограничений прав собственников и иных правообладателей земельных участков посредством установления охранных зон с особыми условиями использования территорий предполагает наличие правовых средств, обеспечивающих компенсацию понесенных ими затрат и устранение иных неблагоприятных последствий. Вопросы возмещения убытков при установлении охранных и иных зон опасных объектов регулируются нормами ст. 57 ЗК РФ и постановления Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262<sup>9</sup>. Согласно подп. 4 п. 1 ст. 57 ЗК РФ убытки, причиненные ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода.

Потенциальная опасность некоторых видов антропогенных объектов, вероятность наступления неблагоприятных последствий для жизни и здоровья людей, а также природной среды вследствие нарушения правил их эксплуатации обусловили закрепление в законодательстве норм и требований к безопасному использованию указанных объектов и земельных участков, на которых они расположены.

Нормы об ответственности за нарушение требований к использованию опасных объектов являются неотъемлемой составляющей правового режима земельных участков зон с особыми условиями использования территорий. Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает ответственность за нарушение требований к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений (ст. 9.2.), правил использования атомной энергии и учета ядерных материалов и радиоактивных веществ (ст. 9.6.), правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт (ст. 9.8.), повреждение электрических сетей (ст. 9.7.), тепловых сетей (ст. 9.10.), топливопроводов (ст. 9.10), уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2.) и т.д. Кроме того, несоблюдение правил использования опасных объектов, а также режимных ограничений охранных зон может повлечь такие неблагоприятные последствия для нарушителя, как признание возведенных объектов недвижимости самовольной постройкой и принятие решения об их сносе.

В заключение необходимо отметить следующее. Правовой режим земельных участков охранных зон определяется исходя из требований к надлежащему использованию опасных объектов и выражается в определении публичных пределов реализации субъективных прав собственников и иных правообладателей земельных участков, на которых расположены опасные объекты, и иных лиц, в отношении которых устанавливаются запреты и ограничения в доступе и использовании земельных участков охранных зон. Реализация института зонирования территорий, занятых опасными объектами, направлена на обеспечение:

- 1) защиты жизни, здоровья, имущества граждан и юридических лиц;
- 2) недопущения причинения вреда окружающей среде и экологической обстановке в целом и сохранения естественного природного баланса;
- 3) рационального использования и охраны земельных участков, занятых такими объектами.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бочаров М.В., Королев Д.В. Оформление земельных участков под объектами недропользования и линейными объектами: актуальные проблемы и перспективы законодательного регулирования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 11.

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // СЗ РФ. 2003. № 19. Ст. 1843.

2. Емелькина И.А. Система ограниченных вещных прав на земельный участок: монография. - М.: «Волтерс Клувер», 2011.
3. Золотова О.А. Правовой режим охранных зон: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2013.
4. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (под ред. О.Л. Дубовик) ГАРАНТ, 2010.

**Савельева Евгения Александровна,**  
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»  
Старший преподаватель кафедры «Гражданское право и процесс»  
302020, Орел, Наугорское шоссе, 40, ауд. 401  
Тел.:(4862) 41-98-24  
E-mail:evgenia271288@rambler.ru

---

E.A. SAVELYEVA

## **ROLE OF THE INSTITUTE FOR ZONING AREAS IN THE DETERMINATION OF THE LEGAL REGIME PROPERTY OCCUPIED DANGEROUS OBJECTS**

*In this paper, based on an analysis of the current legislation addresses the role of the Institute of zoning in the mechanism determining the legal regime of land occupied by dangerous objects.*

**Keywords:** zoning, conservation zone, dangerous object, the legal regime of the land; restriction of rights on the ground.

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Bocharov M.V., Korolev DV Registration of land plots under the subsoil and linear objects: current problems and prospects of legislative regulation // Property Relations in the Russian Federation. 2010. № 11.
2. Emelkina I.A System of limited property rights to land: monograph. - М.: «Wolters Kluwer», 2011.
3. Zolotova O.A. Legal regime of security zones: the dissertation for the degree of candidate of legal sciences. М., 2013.
4. Comment to the Federal Law of 10.01.2002. N 7-FZ «On Environmental Protection» (ed. Dubovik O.L.). - System GARANT 2010.

**Savelyeva Evgenia Aleksandrovna**  
State University - ESPC  
Senior lecturer in the «Civil Law and Procedure»,  
302020, Orel, Naugorskoe highway, 40, 401  
Tel.: (4862) 41-98-24  
E-mail: evgenia271288@rambler.ru

О.А. РЕШЕТНИКОВА

## ЕДИНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: УСЛОВИЯ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ ДОГОВОРОВ ЗАЛОГА ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА И ПРАВА АРЕНДЫ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК

*Автор в процессе сравнительного исследования оснований недействительности договоров ипотеки земельных участков в законодательстве России, Республики Беларусь и Республики Казахстан приходит к выводу, что для сравниваемых правовых порядков характерны аналогичные типовые составы недействительности договоров залога, но в содержании составов присутствуют различия, касающиеся отдельных условий действительности сделки.*

**Ключевые слова:** Единое экономическое пространство, ипотека, земельный участок, действительность сделок.

Правовое регулирование залоговых отношений, в том числе при ипотеке, достаточно подробно освещено в отечественной и зарубежной литературе. Применительно к теме настоящей статьи актуальным представляется вопрос о применимости положений земельного и гражданского законодательства стран-участниц Единого экономического пространства (далее - ЕЭП) к залоговым отношениям с участием резидентов и нерезидентов в условиях межгосударственного экономического объединения, которые практически не исследованы в отечественной и зарубежной юридической литературе. В соответствии с действующим национальным гражданским и земельным законодательством стран-участниц ЕЭП возможен залог земельного участка и права аренды земельного участка, на которые российский и казахстанский законодатели распространяют правила действующего законодательства об ипотеке. Законодательство Республики Беларусь, в отличие от указанной практики, под ипотекой понимает только залог земельного участка и иной недвижимости (ст.47,48 КоЗ РБ). Следовательно, белорусский законодатель проводит различие между договором ипотеки и договором залога права аренды земельного участка. Следует отметить, что некоторые российские авторы критически относятся к реализации в законодательстве идеи залога права аренды земельного участка и иной недвижимости и предлагают исключить из Закона об ипотеке положения, допускающие залог права аренды<sup>1</sup>.

Общие правила о залоге содержатся в гражданских кодексах (ст. 315-337 ГК Республики Беларусь; ст. 299-326 ГК Республики Казахстан; ст. 334-356 ГК Российской Федерации, а специальные – в земельных кодексах стран-участниц, законах об ипотеке, о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об исполнительном производстве, законодательстве о банкротстве и других законах.

*Действительность залоговых сделок зависит от соблюдения при их совершении предусмотренных законодательством следующих специальных требований, нарушение которых является основанием для недействительности соответствующих земельных сделок.*

Ипотека земельных участков допускается лишь постольку, поскольку их оборот допускается законодательными актами стран-участниц. Законодательство стран-участниц запрещает передачу в залог земельных участков, находящихся в публичной собственности, пожизненном наследуемом владении, безвозмездном пользовании, аренде, постоянном или временном пользовании, кроме случаев, установленных законом. Установлены определенные ограничения и особенности, касающиеся предмета ипотеки. В Российской Федерации и Республике Казахстан предметом ипотеки могут являться земельные участки, находящиеся в частной собственности, и право аренды земельных участков. Кроме того, в Республике Казахстан предметом залога может быть принадлежащее государственным землепользователям

<sup>1</sup> Малов А.А. Ипотека земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения: проблемы правового регулирования. Автореф... канд. юр. наук. Ростов – на – Дону. 2011. С.9.

право постоянного землепользования в порядке и на условиях, установленных земельным законодательством. Так, в соответствии с п.3 ст.78 ЗК РК государственные землепользователи вправе передавать в залог принадлежащее им право постоянного землепользования лишь в случае, если они обращают в залог здания (строения, сооружения), расположенные на данном земельном участке и в той части, которая занята этим зданием (строением, сооружением) и предназначена для его обслуживания (п.2 ст.39 Кодекса).

В Российской Федерации ипотека земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности не допускается, кроме случаев, предусмотренных ст. 62.1 Закона об ипотеке. Предметом залога по договору об ипотеке могут быть земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, если такие земельные участки предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства и передаются в обеспечение возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на обустройство данных земельных участков посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры.

В Республике Беларусь ипотека земельных участков, находящихся в государственной собственности, также не допускается. Ипотека капитальных строений (зданий, сооружений), расположенных на земельном участке, принадлежащем лицу на праве постоянного или временного пользования либо пожизненного наследуемого владения, осуществляется без залога права постоянного или временного пользования либо пожизненного наследуемого владения таким участком (ст.50 КоЗ РБ).

Земельные кодексы и законы об ипотеке Республик Беларусь и Казахстан, в отличие от Земельного кодекса РФ, не рассматривают часть земельного участка в качестве объекта земельных отношений и предмета ипотеки (ст.3, 47-50 КоЗ, ст.6 Закона об ипотеке РБ; п.14 ст. 12 ЗК, ст. 1 Закона об ипотеке РК). Вместе с тем, законодательство отдельных государств содержит правовые нормы, позволяющие совершение отдельных сделок с частью земельного участка. Например, ст. 49 ЗК РК в отношении земельного участка, проданного в рассрочку, запрещает совершать сделки до полной оплаты его выкупной цены, за исключением передачи в залог. Передача покупателем в залог земельного участка, приобретенного в рассрочку, допускается при оплате не менее 50 процентов от его выкупной цены. При этом предметом залога может быть только та часть земельного участка, за которую оплачена выкупная цена (пункты 4 и 5). Статья 51 Кодекса допускает совершение сделки с частью делимого земельного участка, которая должна быть предварительно выделена в самостоятельный земельный участок. Следовательно, недействительность договора может быть связана с передачей в залог части земельного участка или права землепользования на часть земельного, если эта часть не может быть в соответствии с целевым назначением использована в качестве самостоятельного участка.

Предметом залога может быть право аренды земельного участка. Вместе с тем, в Республике Беларусь указанное право может являться предметом залога, если за право заключения договора аренды земельного участка взималась плата (ч.6 ст. 50 КоЗ РБ). Арендаторы земельных участков, находящихся в государственной собственности, за право заключения договоров аренды которых плата в соответствии со ст.31-1 КоЗ РБ не взималась, до передачи права аренды в залог обязаны приобрести земельный участок в собственность или внести плату за право заключения договора аренды земельного участка (ст.70 КоЗ РБ, ред. от 22.01.2013г.). Статья 31-1 Кодекса определяет перечень случаев, когда не взимается плата за право заключения договора аренды земельного участка. В частности, не взимается плата за заключение договора аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности, предоставляемых без проведения аукциона инвесторам и (или) их организациям, в установленном порядке созданным в Республике Беларусь этими инвесторами либо с их участием, после заключения инвестиционного договора между инвестором и Республикой Беларусь и его регистрации в Государственном реестре инвестиционных договоров – для строительства объектов, предусмотренных инвестиционным проектом. На практике имеют

место случаи, когда регистрирующий орган отказывает иностранным предприятиям в регистрации договора о залоге в связи с невнесением платы за заключение договора аренды не смотря на то, что им предоставлены указанные льготы. Подобные отказы суды признают незаконными (постановление апелляционной инстанции хозяйственного суда г.Минска от 10.10.2012, дело №264-20/2012/793а; решение хозяйственного суда г.Минска от 04.09.2012, дело № 264-20/2012).

В Республике Казахстан, в отличие от российского и белорусского опыта правового регулирования, предметом залога может выступать только право долгосрочной аренды земельного участка ( на срок от 5 до 49 лет). Договор залога заключается на срок действия договора аренды (ст.35, п.3 ст.77 ЗК РК). Следовательно, недействительным будет договор, предметом залога в котором выступает право краткосрочной аренды земельного участка. В силу пункта 8 ст.80 ЗК РК недействительным будет и условие договора об ипотеке, предусматривающее передачу земельного участка или права землепользования кредитору или третьим лицам, ограничение залогодателя и (или) третьих лиц пользоваться находящимся в собственности или землепользовании земельным участком, заложенным по договору об ипотеке, в соответствии с его назначением, а также извлекать из этого участка плоды и доходы.

Российское законодательство не предусматривает взимание платы за право заключения договора аренды земельного участка из состава публичных земель и не связывает передачу права аренды в залог в зависимости от срока аренды земельного участка. С учетом этого законодательство не предусматривает наступление в связи с подобными основаниями для правообладателей отрицательных последствий, в том числе признание договора о залоге права аренды земельного участка недействительным.

Недействительными являются договоры об ипотеке и залоге права аренды земельного участка, совершенные залогодателем при отсутствии документов, подтверждающих соответствующие права на земельный участок. В договоре ипотеки земельного участка и договоре залога права аренды должны присутствовать сведения о государственной регистрации соответствующего права залогодателя на земельный участок (ст.12 Закона РБ об ипотеке; ст.9 Закона РФ об ипотеке; ст.6,7 Закона РК об ипотеке недвижимости). Вместе с тем, в Российской Федерации отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для ипотеки таких земельных участков в соответствии со статьей 62.1 Федерального закона об ипотеке (п.1 ст.5 Закона РФ об ипотеке). Следует отметить, что данное положение находится в противоречии с положениями, содержащимися в статье 9 данного федерального закона, что не исключает риски опровержения земельных сделок и может являться сдерживающим фактором для иностранных инвестиций.

Законодательство стран-участниц рассматривает залог в качестве способа обеспечения исполнения обязательства. При этом законодатели различно определяют перечень обязательств, исполнение которых может обеспечиваться ипотекой и залогом права аренды земельного участка. Так, законодательство Российской Федерации и Республики Казахстан не содержит положений, ограничивающих перечень обязательств, которые могут обеспечиваться залогом. Например, статья 2 Закона РФ об ипотеке определяет, что ипотека может быть установлена в обеспечение обязательства по кредитному договору, по договору займа или иного обязательства, в том числе обязательства, основанного на купле-продаже, аренде, подряде, другом договоре, причинении вреда, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В белорусском законодательстве по данному вопросу предусмотрено совершенно иное. В соответствии со ст.50 (ред. от 22.01.2013г.) КоЗ РБ земельные участки, находящиеся в частной собственности, могут являться предметом ипотеки, а право аренды земельных участков - предметом залога только в качестве обеспечения обязательства по кредитному договору, заключенному с банком, а в случаях, определенных законодательными актами, изданными Президентом Республики Беларусь, - по иным договорам, заключаемым с другими организациями. Земельные участки, предоставленные для строительства и (или) обслужива-

ния капитальных строений (зданий, сооружений), находящиеся в частной собственности, или право аренды земельных участков, предоставленных для этих целей, могут являться предметом ипотеки или залога до завершения строительства указанных строений, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь. Капитальные строения (здания, сооружения) или незавершенные законсервированные капитальные строения, временные строения, возведенные на земельных участках, являющихся предметом ипотеки (право аренды которых является предметом залога), признаются находящимися в ипотеке или залоге. При этом изменения в договоры об ипотеке или залоге не вносятся. Нарушение указанных правил может являться основанием для недействительности залоговой сделки.

Если иное не предусмотрено национальным законодательством или договором об ипотеке, имущество, являющееся предметом ипотеки, может быть отчуждено залогодателем, за исключением случаев, предусмотренных законом. В частности, в Республике Беларусь, в случае выдачи закладной отчуждение имущества, являющегося предметом ипотеки, допускается, если право залогодателя на его отчуждение предусмотрено в закладной (ст.25 Закона об ипотеке). В соответствии со ст.37 Закона РФ об ипотеке в случае выдачи закладной отчуждение заложенного имущества допускается, если право залогодателя на это предусмотрено в закладной, и с соблюдением условий, которые в ней установлены. Залогодатель вправе завещать заложенное имущество. Условия договора об ипотеке или иного соглашения, ограничивающие это право залогодателя, ничтожны. Законодательство Республики Казахстан устанавливает более жесткое правило относительно отчуждения залогодателем заложенного недвижимого имущества. В соответствии со ст. 6 Закона РК об ипотеке права залогодержателя могут подтверждаться (оформляться) выдачей ипотечного свидетельства. При выдаче залогодателем ипотечного свидетельства отчуждение им заложенного недвижимого имущества не допускается (п.2 ст.8 Закона об ипотеке). При нарушении указанных требований, залогодержатель вправе заявлять требование о признании сделки, связанной с отчуждением предмета ипотеки, недействительной (ст.39 Закона РФ об ипотеке; ст.8 Закона РК об ипотеке; ст. 27 Закона РБ об ипотеке).

Недействительность договора об ипотеке земельного участка может быть связана с нарушением принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов. Так, пункт 5 ст.1 Земельного кодекса РФ, закрепивший его в качестве одного из основных принципов земельного законодательства, предусматривает, что все прочно связанные с земельным участком объекты следуют судьбе земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Земельное законодательство Республики Беларусь несколько иначе определяет назначение анализируемого принципа. Статья 5 КоЗ РБ содержит перечень основных принципов, на основе которых осуществляются земельные отношения. В частности, земельные отношения осуществляются на основе принципа единства судьбы земельного участка и расположенных на нем капитальных строений (зданий, сооружений), если иное не предусмотрено настоящим Кодексом и иными законодательными актами. Земельный кодекс РК, содержащий специальную статью, посвященную принципам земельного законодательства, не предусматривает, что земельное законодательство или земельные отношения строятся на этом принципе.

При имеющемся различии в назначении данного принципа или отсутствии его в перечне принципов земельного законодательства, национальное земельное законодательство стран-участниц связывает в отдельных случаях недействительность сделок, совершенных с нарушением данного принципа: а) передача в ипотеку земельного участка или в залог права аренды земельного участка (доли в праве собственности или аренды на земельный участок) без расположенного на нем капитального строения (здания, сооружения), незавершенного законсервированного капитального строения (доли в праве собственности на капитальное строение (здание, сооружение), незавершенное законсервированное капитальное строение либо изолированное помещение в капитальном строении (здании, сооружении); б) передача в залог государственными землепользователями права постоянного землепользования без одновременной передачи в залог здания (строения, сооружения), расположенного на данном



земельном участке; в) если предметом ипотеки или залога является земельный участок или право аренды земельного участка с расположенным на земельном участке капитальным строением (зданием, сооружением), в случае, если на это строение в соответствии с гражданским процессуальным законодательством не может быть обращено взыскание по исполнительным документам.

Анализ законодательства показал, что иностранные лица, лица без гражданства, а также иностранные юридические лица и национальные компании с иностранными инвестициями могут выступать в качестве залогодателей и залогодержателей при заключении договора об ипотеке, с учетом ограничений, установленных земельным законодательством относительно залога права аренды земельных участков, находящихся в публичной собственности, а также из состава земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в публичной собственности. Круг субъектов, имеющих право вступать в ипотечные отношения по поводу залога земельных участков или права аренды земельных участков, окончательно национальным законодательством стран-участниц не определен.

Так, залогодержателем может выступать любое дееспособное физическое лицо, юридические лица, если иное не предусмотрено законом. Национальное законодательство стран-участниц не устанавливает запретов относительно возможности иностранных лиц выступать в качестве залогодержателей в отношениях, связанных с ипотекой земельных участков и залогом права аренды земельного участка. Анализ показал, что имеет место практика, когда, например, национальная компания с иностранными инвестициями кредитруется в коммерческом банке или заключает договор займа с иностранным гражданином и в обеспечение возврата суммы кредита (займа) передает в залог земельный участок или право аренды земельного участка. На наш взгляд, указанная практика способствует развитию земельного рынка и является благоприятной для привлечения иностранных инвестиций. В то же время, Соглашение от 09 декабря 2010 года «О торговле и инвестициях в государствах-участниках Единого экономического пространства» предусматривает возможность установления ограничений и запретов на совершение сделок с земельными участками. Это может касаться земельных участков, находящихся на приграничных территориях и иных особо установленных территориях (например, территориях особых (специальных) экономических зон, закрытых административно-территориальных образований, морских портов и других), правовой режим которых национальным законодательством в полной мере не определен.

Анализ договоров купли-продажи и аренды земельных участков, осложненных иностранным элементом, показал, что договоры, как правило, содержат условия, предусматривающие, что правообладатель распоряжается принадлежащим ему земельным участком или арендными правами в соответствии с действующим национальным законодательством. Более того, в некоторых договорах аренды содержатся положения о том, что арендодатель обязуется оказывать арендатору содействие в распоряжении арендными правами, в том числе, в целях залога.

Законодательство стран-участниц связывает недействительность залоговых сделок также с нарушением требований закона, предусматривающих получение согласия собственника земельного участка на их совершение ( п.3 ст.305 ГК РК; п.3 ст.316 ГК РБ). Вместе с тем, по данному вопросу наблюдаются различия и противоречия в правовом регулировании. Например, ст.615 ГК РФ не содержит императивного положения об обязательном согласии собственника на передачу в залог права аренды земельного участка. Кроме того, существует противоречие между п. 5 ст. 22 ЗК РФ и п. 1.1. ст. 62 Закона РФ об ипотеке, касающееся правового регулирования необходимости получения согласия собственника на передачу права аренды земельного участка в залог. Полагаем необходимым внести изменения в п. 5 ст. 22 ЗК РФ, предусмотрев обязательное получение согласия собственника земельного участка из состава государственных или муниципальных земель на передачу права аренды земельного участка в залог вне зависимости от срока договора аренды.

Анализ договоров аренды земельных участков, заключенных в различных регионах России, показал, что арендодатели, как правило, все же включают в договоры аренды поло-

жения, ограничивающие права арендатора относительно распоряжения арендными правами, в том числе передачу в залог, без предварительного согласия арендодателя. При совершении и оценке договоров аренды земельных участков с участием иностранных лиц следует учитывать сложившуюся судебную практику, когда арбитражные суды обоснованно отказывают признать договоры по распоряжению арендными правами недействительными, поскольку арендатор не получил предварительного согласия на совершение сделки, ограничившись только уведомлением арендодателя о совершенной сделке (например, постановление ФАС Московского округа от 11.02.05г. № КГ-А41/193-05-П; пункт 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.05г. №11). При этом судебная практика исходит из того, что п.2 ст. 615 ГК РФ устанавливает исчерпывающий перечень сделок по распоряжению правом аренды, который допускает передачу в залог и права аренды.

Не допускается залог части земельного участка, площадь которого меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов Российской Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования (п.2 ст. 63 Закона об ипотеке). Кроме того, не допускается залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 7 Закона об обороте и ст. 63 Закона об ипотеке). Участник общей долевой собственности на земельный участок не вправе передать свою долю в залог без выделения земельного участка в счет земельной доли (ч.2 п.1 ст.12 Закона РФ об обороте). Следует отметить, что указанное ограничение критически оценивается в юридической литературе и высказывается предложение о его отмене

Договор об ипотеке заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации (п.3 ст.339 ГК РФ и п. 1 ст. 10 Закона РФ об ипотеке). В отношении договора ипотеки ГК (ст.339) и Закон об ипотеке (ст.10) не содержат требования о заключении договора ипотеки посредством составления одного документа. Косвенно эту норму можно вывести из требования о государственной регистрации договора ипотеки, что подтверждается и судебной практикой (постановление ФАС СКО от 04.11.2004г. №Ф08-5059/2004<sup>2</sup>). При этом с государственной регистрацией законодатель связывает два юридических последствия – приобретение договором ипотеки статуса заключенного и действительного, которые наступают одновременно. По нашему мнению, данное положение нуждается в изменении. Следует поддержать точку зрения Малова А.А., который предлагает закрепить в законодательстве положения о том, что договор ипотеки должен считаться заключенным по части элементов, регулируемых обязательственным правом – с момента заключения соглашения, а в части элементов, регулируемых вещным правом (установление обременения, права следования, преимущественное перед третьими лицами удовлетворение требований) – только с момента государственной регистрации договора о залоге<sup>3</sup>.

Доктрина и национальное законодательство разграничивают недействительные и незаключенные договоры. Признание договора заключенным связано с наличием в нем всех существенных условий. Существует проблема, связанная с признанием договора незаключенным, поскольку гражданское законодательство не содержит соответствующего механизма и прямой нормы, определяющей юридические последствия по договору, признанному незаключенным. Имеется арбитражная практика, когда договор ипотеки, зарегистрированный в установленном порядке, признается судом незаключенным, поскольку, например, договор не содержит необходимых идентификационных данных о предмете ипотеки. Следует отметить, что Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации 2009г. предлагает законодательно решить вопрос о самой возможности исков о признании договоров незаключенными (допускать ли вообще такой иск, как самостоятельное средство правовой защиты, или ограничить право стороны, принявшей исполнение от контрагента по договору, на предъявление такого иска), а в случае положительного решения вопроса также определить правовые последствия признания договора незаключенным (п.7.2 Концепции

---

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Малов А.А. Указ. соч. С.11.

развития гражданского законодательства). Концепция исходит из того, что, когда речь идет о признании договора незаключенным, суду следует предоставить полномочия «исцелить» договор, восполнить по возможности недостающие в нем условия. Можно ставить вопрос об ответственности стороны, по вине которой договор заключен не был, в частности взыскать с нее убытки, которые именуется отрицательным договорным интересом<sup>4</sup>.

Проблема связана с тем, что имеется противоречие между пп. 3 и 4 ст.340 ГК РФ, которое заключается в том, что действующее законодательство не допускает ипотеку здания без земельного участка, но допускает ипотеку земельного участка без ипотеки здания. Следует учитывать, что имеется многочисленная судебная практика, связанная с признанием договоров ипотеки недействительными, поскольку допущены нарушения требований ст.340 ГК, что не способствует стабильности гражданского оборота. Следует согласиться с позицией разработчиков Концепции развития гражданского законодательства об исключении из ГК РФ и Закона РФ об ипотеке правила об обязательной ипотеке одновременно со зданием или сооружением принадлежащего залогодателю права аренды земельного участка, на котором это здание (сооружение) находится, для случаев, когда арендованный земельный участок находится в публичной собственности. При залоге здания, расположенного на арендованном земельном участке, судьба этого права аренды, если оно даже не будет заложено, будет следовать судьбе здания. Именно такая правовая позиция сформулирована в п.14 Постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 года №11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», согласно которому покупатель здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, принадлежащем продавцу на праве аренды, с момента регистрации перехода права собственности на такую недвижимость приобретает право пользования земельным участком, занятым зданием, строением, сооружением и необходимым для их использования на праве аренды, независимо от того, оформлен ли в установленном порядке договор аренды между покупателем недвижимости и собственником земельного участка. Учитывая данное положение, в случае обращения взыскания на предмет ипотеки и его реализации приобретатель заложенного здания приобретет и права аренды земельного участка.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Соглашение от 09 декабря 2010 года «О торговле и инвестициях в государствах-участниках Единого экономического пространства» // Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 11 июля 2011 года № 181-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 года №425. Принят палатой представителей 17 июня 2008 года. Одобрен советом республики 28 июня 2008 г./ Юридическая база «ЮСИАС»; 2013. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.
3. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 07 декабря 1998 года № 218-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 23.07.2013.
4. Закон Республики Беларусь от 20.06.2008 г. №345-3 (ред. от 12.07.2013) «Об ипотеке» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.
5. Закон Республики Казахстан от 23.12.1995. №2723 (ред. от 05.07.2011) «Об ипотеке недвижимого имущества» // Казахстанская правда от 11.01.1996 г.; от 13.07.2011г.
6. Малов А.А. Ипотека земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения: проблемы правового регулирования. Автореф... канд. юр. наук. Ростов – на – Дону. 2011.
7. Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1.

**Решетникова Ольга Александровна**  
 ФГБОУ ВПО «Государственный университет – УНПК»  
 Аспирант кафедры гражданского права и процесса  
 302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40  
 Тел.: (4862) 41-98-24  
 E-mail: [rieshietnikovao@bk.ru](mailto:rieshietnikovao@bk.ru)

<sup>4</sup> Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 31-38.

## SINGLE ECONOMIC SPACE: THE CONDITIONS FOR THE VALIDITY OF CONTRACTS OF MORTGAGE OF LAND AND LEASEHOLD RIGHTS TO THE LAND PLOT

*The author, in a comparative study of the causes of invalidity of treaties-ditch mortgage of land plots in the legislation of Russia, Belarus and Kazakhstan come to the conclusion that for the comparison of legal systems characterized by the relevant model trains invalidity of contracts of pledge, but in the content of compounds present, there are differences on individual conditions of validity of the transaction.*

**Keywords:** *common economic space, mortgages, land plot, the reality of the transactions.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Soglasheniye ot 09 dekabrya 2010 goda «O torgovle i investitsiyakh v gosudarstvakh-uchastnikakh Yedinogo ekonomicheskogo prostranstva» // Soglasheniye ratifitsirovano Federalnym zakonom ot 11 iyulya 2011 goda № 181-FZ // SPS «KonsultantPlyus».
2. Kodeks Respubliki Belarus o zemle ot 23 iyulya 2008 goda №425. Prinyat palatoy predstaviteley 17 iyunya 2008 goda. Odobren sovetom respubliki 28 iyunya 2008 g./ Yuridicheskaya baza «YuSIAS»; 2013. Natsionalnyy pravovoy Internet-portal Respubliki Belarus.
3. Grazhdanskiy kodeks Respubliki Belarus ot 07 dekabrya 1998 goda № 218-Z // Natsionalnyy pravovoy Internet-portal Respubliki Belarus, 23.07.2013.
4. Zakon Respubliki Belarus ot 20.06.2008 g. №345-Z (red. ot 12.07.2013) «Ob ipoteke» // Natsionalnyy reyestr pravovykh aktov Respubliki Belarus.
5. Zakon Respubliki Kazakhstan ot 23.12.1995. №2723 (red. ot 05.07.2011) «Ob ipoteke nedvizhimogo imushchestva» // Kazakhstanskaya pravda ot 11.01.1996 g.; ot 13.07.2011g.
6. Malov A.A. Ipoteka zemelnykh uchastkov iz zemel sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya: problemy pravovogo regulirovaniya. Avtoref. ...kand. yur. nauk. Rostov – na – Donu. 2011.
7. Tolstoy Yu.K. O Kontseptsii razvitiya grazhdanskogo zakonodatelstva // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010. № 1.

#### **Reshetnikova Olga Aleksandrovna**

Postgraduate student of the Department of civil law and process

302020, Orel, Naugorskoe highway, 40

Phone: (4862) 41-98-24

E-mail: rieshietnikovao@bk.ru

**СТРАНИЦА МАГИСТРАНТА**

УДК 343

А.В. ЧУЕВА

**ПОНЯТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ  
И КРУГ КОМПОНЕНТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ**

*Статья посвящена проблемам понятия законодательной техники и круга её компонентов, вопросам применения законодательной техники в уголовном праве. В статье рассматриваются различные подходы к определению понятия законодательной техники и освещаются внутренние и внешние компоненты исследуемого феномена.*

**Ключевые слова:** законодательная техника; уголовное право; язык права; компоненты законодательной техники; структуризация уголовного закона.

Теоретические разработки законодательной техники имеют значение по ряду причин. В первую очередь необходимо отметить, что создание совершенного законодательства требует владения системой определённых правил, предъявляемых к созданию законов. Во-вторых, минимизировать «стихийность и бессистемность» законотворчества можно только при наличии выработанной целостной концепции нормотворчества. Кроме того, законодательная техника представляет собой сложную систему требований к нормативным актам: их официальным реквизитам, структуре, содержанию, системным связям между нормативными предписаниями. Несоблюдение правил конструирования нормативных предписаний, русского литературного языка и логики приводит к возникновению пробелов, противоречий, правоприменительных ошибок и существованию фактически недействующих предписаний<sup>1</sup>.

В литературе отмечается, что весьма ценные замечания о качестве законов, необходимости излагать законодательную мысль чётко, ясно и последовательно появляются уже у таких мыслителей как Платон, Сенека, Цицерон. Вместе с тем, исследователи отмечают, что в настоящее время учёным не удалось придти к единому пониманию законодательной техники<sup>2</sup>.

Рассматривая вопрос законодательной техники в контексте уголовного права, отдельные учёные в первую очередь разграничивают понятия юридической и законодательной техники. Первая рассматривается как «совокупность правил, приёмов и средств разработки, оформления, систематизации, толкования и применения нормативно-правовых актов»<sup>3</sup>. Важно отметить, что юридическая техника включает в себя различные способы ведения различных видов юридической деятельности, проявляющихся при подготовке, оформлении, публикации, систематизации и применении нормативно-правовых актов. В зависимости от видов юридической деятельности выделяют: законодательную технику; технику правоприменения; технику толкования; технику систематизации нормативно-правовых актов.

Законодательная техника является видом юридической техники и представляет собой технику работы с законами; традиционно она рассматривается как один из элементов законотворчества. под законодательной техникой следует понимать организационно-процедурные юридико-технического порядка по структурированию, внешнему оформлению

<sup>1</sup> Ситникова А.И. Законодательная текстология и её применение в уголовном праве: монография. М., 2010.

<sup>2</sup> Иванчин А.В. Законодательная техника и её роль в российском уголовном правотворчестве: монография. М., 2011.

<sup>3</sup> Ситникова А.И. Законодательная текстология уголовного права: монография. М., 2011.

законопроекта, проведению экспертизы, опубликованию и вступлению в законную силу нормативно-правового акта.<sup>4</sup>

Д.А. Керимов в исследованиях 1998 года описывает законодательную технику как то, что наряду с законодательной культурой призвано давать указания законодателю относительно правильного, юридического строгого формирования законодательных актов, конструирования законов, упорядочения, систематизации законодательного материала; законодательная культура и законодательная техника оказывают существенную помощь в законодательстве.<sup>5</sup> К.К. Панько считает, что законодательная техника – это обусловленная закономерностями развития правовой системы совокупность средств, приёмов, правил, используемых в законотворческой деятельности с целью обеспечения высокого качества её результатов.<sup>6</sup>

В своих исследованиях учёные обращают внимание на сложившееся в науке понимание законодательной техники в узком и широком смысле (дуализме в её трактовке).<sup>7 8</sup>

Широкий подход характеризуется попыткой отнести к анализируемой технике наряду с техническими операциями по созданию нормативных предписаний, иные правотворческие компоненты, чаще всего это организационно-процедурные правила законоподготовительной деятельности. По мнению некоторых авторов, широкая трактовка законодательной техники ведёт к «растворению» законодательной техники в понятии правотворчества. Законодательная техника в узком смысле понимается как совокупность средств, приёмов, методов, операций и других компонентов, которые используются в процессе выработки нормативных актов с целью обеспечения их совершенства. Ряд учёных пришёл к мнению о том, что законодательная техника не ограничивается рамками внешнего оформления права и расширили её сферу вопросами выработки структуры права.

Сторонники узкого понимания законодательной техники отмечают, что она не относится к содержанию права. Р. Иеринг писал, что проблема материальной пригодности права не принадлежит технике права, А.В. Наумов полагал, что исключение содержательного аспекта вообще является главным в подходе к определению законодательной техники.<sup>9</sup>

А.В. Иванчину эти высказывания представляются верными в том смысле, что законодательная техника не участвует в выработке существа правовой нормы, к содержанию же права законодательная техника имеет самое непосредственное отношение. При этом, стоит особо отметить, что к законодательной технике в этом разрезе не относится сущность правового регулирования, но не его содержания, то есть юридически прописываемого содержания. Существо законодательного решения формируется без помощи рассматриваемой техники, поскольку это работа законодателя, учитывающего политические, социологические и иные факторы. Использование техники начинается в тот момент, когда сформировавшуюся мысль необходимо выразить в праве. В то же время отделение содержания от формы это исключительно интеллектуальный процесс.

А.В. Иванчин, развивая вопрос формы в контексте законодательной техники, говорит о делении формы права на внутреннюю и внешнюю. При создании внутренней формы образуются отрасли, подотрасли, институты, нормы и нестандартные нормативные правовые предписания. Это каркас права, его структура. Внешняя форма находит своё выражение в языковой оболочке и структуре нормативного текста. Процесс внешнего оформления права сопровождается использованием специфических средств и приёмов (данный автор к ним относит термины, примечания, перечневый и ссылочный приёмы и другое). Внутренняя техни-

---

<sup>4</sup> Там же. С. 125.

<sup>5</sup> Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие / Керимов Д.А. М., 1998. С. 16-17.

<sup>6</sup> Панько К.К. Теория и практика законотворчества в уголовном праве: монография. М., 2011. С. 53.

<sup>7</sup> Там же. С. 48.

<sup>8 8</sup> Иванчин А.В. Законодательная техника и её роль в российском уголовном правотворчестве: монография. М., 2011. С. 39-40.

<sup>9</sup> Цит. по: Иванчин А.В. Законодательная техника и её роль в российском уголовном правотворчестве: монография. М., 2011. С. 42-43.

ка посвящена, в частности, вопросам согласования между собой различных фрагментов правового содержания. Можно говорить о том, что понятие законодательной техники наряду с выработкой внешней формы права объемлет и выработку его структуры и содержания права, но не охватывает его сущность.

Однако круг первичных компонентов внутренней законодательной техники необъятен, создать их закрытый перечень не представляется возможным. Анализ многообразия проявлений рассматриваемой техники позволяет прийти к выводу о том, что первичными компонентами являются средства, приёмы и правила. Важнейшими компонентами внутренней техники в контексте уголовного права можно считать: приём построения по типу уголовно-правовой нормы и уголовно-правовые конструкции (конструкции преступления, наказания, освобождения от уголовной ответственности и др.), сюда также включаются приёмы юридической типизации, унификации и нормативной конкретизации, аксиомы, символы и многие другие инструменты и способы качественного оформления правового содержания.<sup>10</sup>

За долгую историю существования человечества и развития права появилось большое количество средств и приёмов внешнего выражения правовых предписаний, поэтому как более рациональную рассматривают необходимость подробного рассмотрения наиболее крупных образований во внешней технике. По данному вопросу в литературе представлена идея существования трёх крупных компонентов (методик) внешней законодательной техники: языковое оформление уголовно-правовых предписаний, структуризация уголовного закона и размещение уголовно-правового материала.

Язык права в той или иной степени относят к законодательной технике практически все исследователи (Бентам, Иеринг, П.И. Люблинский, М.М. Гродзинский, А.С. Пиголкин, С.С. Алексеев и другие). Такой подход аргументируется существованием неразрывной связи языка, мышления и действительности и тем, что через язык опосредуются все элементы законодательной техники.<sup>11</sup>

В качестве компонента внешнего оформления права также рассматривают структуру нормативного акта (например, в своей монографии А.И. Ситникова рассматривает структурную организацию текстов уголовно-правовых предписаний в главе «Уголовно-правовые предписания с позиций законодательной текстологии»<sup>12</sup>). Отечественный учёный П.И. Люблинский обращал внимание на мнение И.Бентама по данному вопросу: «Деление кодекса на части желательны по многим причинам: из-за лёгкости ссылок, лёгкости исправления, лёгкости ознакомления и наглядности для граждан».<sup>13</sup> С.С. Алексеев в круге компонентов внешней законодательной техники выделил такое средство как «расположение нормативного материала в тексте акта в определённом порядке, его расчленённости и согласованности».<sup>14</sup>

Вопрос необходимости правильного расположения нормативного материала в создаваемых структурных единицах часто возникает при анализе структуры нормативно-правового акта. Проблему размещения уголовно-правового материала предлагается рассматривать как ещё одну методику внешней законодательной техники. Это связано с тем, что структуризация уголовного закона и размещение в подразделениях уголовного закона уголовно-правовых предписаний являются параллельными процессами. Эти процессы имеют глубокую взаимосвязь, однако, являются достаточно самостоятельными и имеют собственную логику.

Особо стоит подчеркнуть, что законодательная техника функционально влияет на правовую действительность, несёт в себе значимый в социальном отношении смысл и значение, можно говорить о том, что она существует не только как самостоятельная величина пра-

<sup>10</sup> Там же. С. 47.

<sup>11</sup> Кострова М.Б. Система законодательной техники и язык уголовного закона // Системность в уголовном праве: материалы II Российского Конгресса уголовного права. М., 2007. С. 186.

<sup>12</sup> Ситникова А.И. Законодательная текстология уголовного права: монография. М., 2011. С. 187-201.

<sup>13</sup> Цит. по: Иванчин А.В. Законодательная техника и её роль в российском уголовном правотворчестве: монография. М., 2011. С. 143.

<sup>14</sup> Там же.

новой сферы. Являясь средством законодательного процесса она обеспечивает соответствие формулируемого законодателем акта интересам общества, его ценностным устоям и служит правовому порядку в стране.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие / Керимов Д.А. М.: Норма, Инфра-М, 1998. 127 с.
2. Иванчин А.В. Законодательная техника и её роль в российском уголовном правотворчестве: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. 208 с.
3. Кострова М.Б. Система законодательной техники и язык уголовного закона // Системность в уголовном праве: материалы II Российского Конгресса уголовного права, состоявшегося 31 мая 1 июня 2007 г. М., 2007. С. 184-186.
4. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2 / Алексеев С.С. - М.: Юрид. лит., 1982. - 360 с.
5. Панько К.К. Теория и практика законотворчества в уголовном праве: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. 312 с.
6. Ситникова А.И. Законодательная текстология и её применение в уголовном праве: монография. М.: Юрлитинформ, 2010. 232 с.
7. Ситникова А.И. Законодательная текстология уголовного права: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. 344 с.

#### **Чуева Анна Владимировна**

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет – УНПК»  
Студентка магистратуры Юридического института  
302043, Орёл, ул. Комсомольская, д.247а, кв. 27.  
Тел. 89606505760  
E-mail: chueva\_av289@rambler.ru

---

A.V. CHUEVA

### **THE CONCEPT OF A LEGAL TECHNOLOGY TERMS AND COMPONENTS OF LEGISLATIVE TECHNIQUE**

*The article deals with the concept of legislative technique and range of its components, the application of the legislative technique in criminal law. The article discusses various approaches to the definition of legislative technique and highlights the internal and external components of the investigated phenomenon.*

*Keywords: legislative technique; criminal law; language of law; components of the legislative technique; structuring of the criminal law.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Zakonodatelnaya tekhnika. Nauchno-metodicheskoye i uchebnoye posobiye / Kerimov D.A. M.: Norma, In-fra-M, 1998. 127 s.
2. Ivanchin A.V. Zakonodatelnaya tekhnika i yeye rol v rossiyskom ugovnom pravotvorchestve: monografiya. M.: Yurlitinform, 2011. 208 s.
3. Kostrova M.B. Sistema zakonodatelnoy tekhniki i yazyk ugovnogo zakona // Sistemnost v ugovnom prave: materialy II Rossiyskogo Kongressa ugovnogo prava, sostoyavshegosya 31 maya 1 iyunya 2007 g. M., 2007. S. 184-186.
4. Obshchaya teoriya prava. Kurs v 2-kh tomakh. T. 2 / Alekseyev S.S. - M.: Yurid. lit., 1982. - 360 s.
5. Panko K.K. Teoriya i praktika zakonotvorchestva v ugovnom prave: monografiya. M.: Yurlitinform, 2011. 312 s.
6. Sitnikova A.I. Zakonodatelnaya tekstologiya i yeye primeneniye v ugovnom prave: monografiya. M.: Yurlitinform, 2010. 232 s.
7. Sitnikova A.I. Zakonodatelnaya tekstologiya ugovnogo prava: monografiya. M.: Yurlitinform, 2011.

#### **Chueva Anna Vladimirovna**

State University — ESPC  
Undergraduate of the Law Institute  
302043, Orel, street Komsomol, da, 27 sq..  
Tel: 89606505760  
E-mail: chueva\_av289@rambler.ru



В.Р. СВЕРДЛОВА

## К ВОПРОСУ О ТЕОРЕТИЧЕСКИХ АСПЕКТАХ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА УЧИТЕЛЯ И ВОСПИТАТЕЛЯ КАК СУБЪЕКТА ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ

*В статье анализируются основные подходы к изучению правового статуса учителя и воспитателя как субъекта защиты прав детей через определение права на образование как основы исследуемого статуса. Автор объединяет правовые статусы учителя и воспитателя как имеющие значительное число общих элементов.*

**Ключевые слова:** право на образование, правовой статус учителя и воспитателя, законодательство об образовании, защита прав детей.

Установлению подходов к изучению правового статуса учителя и воспитателя как субъекта защиты прав детей в Российской Федерации способствует рассмотрение учеными их статуса в предшествующий (советский) период отечественной истории, изучение процесса содержательной трансформации права на образование. Не менее важными в этом плане являются вопросы, связанные с характеристикой функций образовательной организации по реализации правового статуса учителя и воспитателя как субъекта защиты прав детей, обоснованием принципов государственной политики в сфере образования, рассмотрением механизма управления образованием в контексте обеспечения эффективности образовательных практик.

Право на образование определялось в советское время как «установленное государством в интересах всего народа право на получение бесплатно определенной суммы знаний, умений и навыков, на подготовку и постоянное совершенствование участия граждан в сфере трудовой деятельности, в управлении делами общества и государства, а также коммунистического нравственного и духовного воспитания, которое обеспечивается общественным строем», а конституционное право на образование – как «возможность получения общего среднего образования, среднего специального и высшего образования»<sup>1</sup>.

Т.С. Румянцева так интерпретировала конституционное право на образование: «Основанное на нормах объективного права, конституционное право на образование является субъективным правом граждан, поскольку представляет собой реально существующую, гарантируемую государством на уровне Основного Закона фактическую возможность обладать и пользоваться всеми предусмотренными в социалистическом обществе благами в сфере народного образования»<sup>2</sup>.

Для настоящего времени характерен иной подход: «К числу конституционно защищаемых духовных ценностей современного мира относится право каждого на образование как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее человеку от рождения и охраняемое государством. Важнейшей предпосылкой политического, экономического, социального и духовного развития общества является конституционное закрепление права на образование»<sup>3</sup>.

Этот подход, по нашему мнению, может быть продуктивным при исследовании правового статуса учителя и воспитателя как субъекта сферы защиты прав детей. Для этого же подхода характерна следующая принципиальная позиция: «Образовательная политика государства определена конституционной нормой о праве граждан РФ на образование, и ее реализация направлена на создание условий осуществления личностью данного права. Опреде-

1 Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 1984. С. 6, 9.

2 Румянцева Т. С. Конституционное право на образование в социалистических странах: Автореф. ...дис. канд. юрид. Наук. М., 1984. С. 12.

3 Матюшева Т.Н. Право на образование – конституционно защищаемая духовная ценность // Современное право. 2008. № 12. С. 34.

ление механизмов формирования образовательной политики, принятия решений и конституирующих нормативно-правовых документов в области реализации конституционного права на образование – главные составляющие формирования целостной государственной образовательной политики»<sup>4</sup>.

На правовое регулирование правового статуса учителя и воспитателя как субъекта сферы защиты прав детей в РФ значительное влияние оказывало отношение режима к принципам равенства и справедливости.

В системе истоков неравенства правового статуса учителя и воспитателя как субъекта сферы защиты прав детей в РФ в настоящее время важное место занимает миф о равенстве субъектов сферы образования как часть идеологии советского периода. Причем, по справедливому признанию Е.А. Лукашевой, «большевистский режим удерживался не только репрессиями, но и прочно сохранявшейся в обыденном сознании масс верой в осуществление лозунгов равенства и справедливости»<sup>5</sup>. Закрепление отдельных принципов, например, принципа защиты от дискриминации носило незавершенный характер<sup>6</sup>. Наибольшее количество противоречий, нарушающих права граждан и прямо ведущих к их дискриминации по признаку пола, социального происхождения, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств, содержали утвержденные Государственным комитетом СССР по народному образованию правила поступления в вузы и средние специальные учебные заведения на 1990 г., где закреплены нормы, нарушающие принцип равенства в получении образования<sup>7</sup>.

Наиболее значителен вклад в разработку правового статуса учителя и воспитателя как субъекта сферы защиты прав детей, внесенный Г. А. Дороховой.

Она определила правовой статус индивидуального субъекта сферы образования как представляющий собой «систему взаимосвязанных правовых предписаний, определяющих его положение в данной отрасли в соответствии с выполняемой им социальной ролью»<sup>8</sup>.

Как подчеркивала Г. А. Дорохова, именно Конституция дает импульс развитию системы образования, очерчивает границы соответствующей отрасли права и намечает круг подотраслей; конституционные предписания - основа построения отдельных институтов. Конституция РФ обуславливает появление конкретизирующих подзаконных актов<sup>9</sup>.

В 70-80-е годы ею отмечена низкая эффективность подбора управленческих кадров для системы образования, необходимость «более четко и детально регламентировать порядок реализации права на образование, в частности, разработать правила приема во все учебно-воспитательные учреждения, в том числе в дошкольное учреждение с указанием порядка распределения мест в них, в так называемые специальные школы»<sup>10</sup>.

С 1985 года стала неприменимой советская методология исследования правового статуса учителя и воспитателя, из-за идеологизированности, политизации, классового подхода.

Новые ориентиры в исследовании государственного регулирования правового статуса учителя и воспитателя в РФ были основаны на отношении к человеку, закрепленном в Декларации прав и свобод человека и гражданина, Конституции РФ 1993 г.

Один из методологических подходов к исследованию исследования правового статуса учителя и воспитателя как субъекта защиты прав детей – их классификация.

О.А. Снежко выделяет пять форм защиты прав граждан:

---

4 Матюшева Т.Н. Принципы российской образовательной политики: конституционная составляющая // Современное право. 2013. № 8. С. 36.

5 Общая теория прав человека / Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор д. ю. н. Е.А. Лукашева. М.: Издательство НОРМА, 1996. С. 125.

6 Матюшева Т.Н. Дискриминация в области образования: международный аспект // Современное общество и право. 2013. № 1 (10). С. 3–7.

7 Дорохова Г. А. Законодательство о народном образовании: теоретические проблемы совершенствования. М., 1985. С. 18.

8 Там же. С. 44.

9 Там же. С. 18.

10 Там же. С. 51–69.

- государственную защиту (статьи 2 и 45 Конституции Российской Федерации),
- защиту прав и свобод органами местного самоуправления (статья 130),
- защиту прав и свобод общественными объединениями, профессиональными союзами и правозащитными организациями (статьи 30, 45, 48),
- самозащиту прав гражданина, включающую гражданско-правовую и уголовно-правовую защиту (статьи 45, 52), публичные выступления граждан (статья 31), обращения в средства массовой информации (статья 29);
- международно-правовую защиту<sup>11</sup>.

Е.Г. Лыкин считает, и мы вполне согласимся с ним, что указанные формы поддаются группировке в более крупные: в публичные (международные, государственные и муниципальные), общественно-корпоративные (общественные объединения, политические партии, религиозные объединения, профессиональные союзы, неформальные объединения граждан); и частные (участие граждан в референдумах, выборах, собраниях и сходах, правотворческой инициативе, обращения с жалобами, заявлениями и предложениями, применение физической силы и морального давления в допустимых законом формах). Причем, гражданско-правовые и, особенно, уголовно-правовые и административно-правовые механизмы защиты прав граждан, по его мнению, следует относить скорее к государственным, чем к частным формам<sup>12</sup>.

Как отмечает Н.В. Гончарова<sup>13</sup>, вся система государственных органов в Российской Федерации, включая ее федеральную и региональную составляющие, оказывается вовлеченной в механизм правозащитной деятельности на основании положений статей 2, 33 Конституции Российской Федерации и статьи 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В России же кардинальный пересмотр отношения к роли учителя и воспитателя как субъекта сферы защиты прав детей начался с принятием Конституции РФ 1993 года и Закона РФ «Об образовании».

Обобщая изложенное, отметим, что отправными ориентирами правовых исследований правового статуса учителя и воспитателя как субъекта сферы защиты прав детей должны, на наш взгляд, быть:

- реализация в статусе общечеловеческих ценностей, закрепления в общественной практике справедливых правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством;
- определение значения правового статуса учителя и воспитателя как субъекта сферы защиты прав детей для формирования гражданского общества;
- изменение взглядов на роль учителя и воспитателя<sup>14</sup>.

Выделенные нами теоретические аспекты и методологические основы должны способствовать качественному исследованию правового статуса учителя и воспитателя как субъекта защиты прав детей.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гончарова Н.В. Понятие и сущность механизма защиты прав и свобод человека и гражданина // Современное общество и право. 2013. № 1 (10).
2. Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 1984.
3. Дорохова Г. А. Законодательство о народном образовании: теоретические проблемы совершенствования. М., 1985.

11 Снежко О.А. Государственная защита прав граждан. М., 2005. С. 3.

12 Лыкин Е.Г. Защита конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность в России: опыт, проблемы, перспективы. Дис... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 52.

13 Гончарова Н.В. Понятие и сущность механизма защиты прав и свобод человека и гражданина // Современное общество и право. 2013. № 1 (10). С. 8–17.

14 Матюшева Т.Н. Теоретико-методологические подходы к изучению образования детей-сирот, детей с ограниченными возможностями здоровья и с девиантным поведением в Российской Федерации // Современное право. 2010. № 8. С. 24–28.

4. Лыкин Е.Г. Защита конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность в России: опыт, проблемы, перспективы. Дисс... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.
5. Матюшева Т.Н. Дискриминация в области образования: международный аспект // Современное общество и право. 2013. № 1 (10).
6. Матюшева Т.Н. Право на образование – конституционно защищаемая духовная ценность // Современное право. 2008. № 12.
7. Матюшева Т.Н. Теоретико-методологические подходы к изучению образования детей-сирот, детей с ограниченными возможностями здоровья и с девиантным поведением в Российской Федерации // Современное право. 2010. № 8.
8. Общая теория прав человека / Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор д. ю. н. Е.А. Лукашева. М.: Издательство НОРМА, 1996.
9. Румянцева Т. С. Конституционное право на образование в социалистических странах: Автореф. ...дис. канд. юрид. Наук. М., 1984.
10. Снежко О.А. Государственная защита прав граждан. М., 2005.

**Свердлова Виктория Рафаиловна**

Студентка магистратуры  
Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВПО  
«Российская академия правосудия»  
354008, Краснодарский край, г. Сочи,  
ул. Политехническая, д. 2-б, кв. 15.  
Тел.: 8-988-289-04-89  
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

---

V.R. SVERDLOVA

**TO THE QUESTION ABOUT THE THEORETICAL ASPECTS  
OF THE STUDY THE LEGAL STATUS OF TEACHERS AND TEACHER  
AS THE SUBJECT OF PROTECTION OF CHILDREN'S RIGHTS**

*The article analyzes the main approaches to the study of the legal status of teachers and trainers as the subject of protection of children's rights through the definition of the right to education as the basis-you studied status. The author brings together the legal status of the teacher and the teacher as having a significant number of common elements.*

**Keywords:** *right to education, the legal status of teachers and trainers, laws legislation on education, protection of children's rights.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Goncharova N.V. the Concept and essence of the mechanism of protection of rights and freedoms of man and citizen // Modern society and law. 2013. № 1 (10).
2. Dolnikova L. A. Constitutional right to education Soviet citizens: Avtoref. dis. ...Cand. a throne. of Sciences. Saratov, 1984.
3. Dorokhov, A. Legislation on public education: theoretical problems of development of. M., 1985.
4. Lukin EVGENIY Protection of the constitutional right to entrepreneurial activity in Russia: experience, problems, prospects. Diss... Cand. a throne. of Sciences. Volgograd, 2006.
5. Matyusheva T.N. Discrimination in education: international aspect of Modern society and law. 2013. № 1 (1)
6. Matyusheva T.N. The right to education is protected constitutional spiritual value // Modern law. 2008. № 12
7. Matyusheva T.N. Theoretical and methodological approaches to the study of education of children-orphan, children with disabilities and with deviant behavior in the Russian Federation // Modern law. 2010. № 8.
8. General theory of human rights, Leader of authors group and Executive editor D. Yu. N. E.A. Lukashev. M: Publishing house NORMA, 1996.
9. Rumyantsev ie Constitutional right to education in socialist countries: Avtoref. ...dis. Cand. a throne. Of Sciences. M., 1984.
10. Snezhko O.A. State protection of the rights of citizens. M., 2005.

**Sverdlova Victoria Rafailovna**

Graduate student  
North-Caucasian branch «The Russian Academy of justice»  
354008, Krasnodar region, , Sochi, street Polytechnic, D. 2-b, 15 sq..  
Tel.: 8-988-289-04-89  
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

## **Уважаемые авторы!**

### **Просим Вас ознакомиться с основными требованиями к оформлению научных статей**

- Представляемый материал должен быть **оригинальным, не опубликованным ранее** в других печатных изданиях.
- Объем материала, предлагаемого к публикации, измеряется страницами текста на листах **формата А4** и содержит от **4 до 9 страниц**; все страницы рукописи должны иметь сплошную нумерацию.
- Статья должна быть набрана шрифтом Times New Roman, размер 12 pt с одинарным интервалом, текст выравнивается по ширине; абзацный отступ - 1,25 см, правое поле - 2 см, левое поле - 2 см, поля внизу и сверху - 2 см.
- Статья предоставляется в **1 экземпляре** на бумажном носителе и в электронном виде (по электронной почте или на любом электронном носителе).
- В одном сборнике может быть опубликована только **одна статья одного автора**, включая соавторство.
- **Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.**
- Если статья возвращается автору на доработку, исправленный вариант следует прислать в редакцию повторно, приложив письмо с ответами на замечания рецензента. Доработанный вариант статьи рецензируется и рассматривается редакционной коллегией вновь. Датой представления материала считается дата поступления в редакцию окончательного варианта исправленной статьи.
- Аннотации всех публикуемых материалов, ключевые слова, информация об авторах, списки литературы будут находиться в свободном доступе на сайте соответствующего журнала и на сайте Российской научной электронной библиотеки - РУНЭБ (Российский индекс научного цитирования).

#### **В тексте статьи не рекомендуется применять:**

- обороты разговорной речи, техницизмы, профессионализмы;
- для одного и того же понятия различные научные термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;
- произвольные словообразования;
- сокращения слов, кроме установленных правилами русской орфографии, соответствующими стандартами.
- Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

#### **Обязательные элементы:**

- **заглавие (на русском и английском языке)** публикуемого материала - должно быть точным и емким, слова, входящие в заглавие, должны быть ясными сами по себе, а не только в контексте; следует избегать сложных синтаксических конструкций, новых словообразований и терминов, а также слов узкопрофессионального и местного значения;
- **аннотация (на русском и английском языке)** - описывает цели и задачи проведенного исследования, а также возможности его практического применения, указывает, что нового несет в себе материал; рекомендуемый средний объем - 500 печатных знаков;
- **ключевые слова (на русском и английском языке)** - это текстовые метки, по которым можно найти статью при поиске и определить предметную область текста; обычно их выбирают из текста публикуемого материала, достаточно 5-10 ключевых слов.
- **список литературы**, на которую автор ссылается в тексте статьи.

**С полной версией требований к оформлению научных статей Вы можете ознакомиться на сайте [www.gu-unprk.ru](http://www.gu-unprk.ru).**

*Адрес учредителя*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»  
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29  
Тел. (4862) 42-00-24  
Факс (4862) 41-66-84  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: unpk@ostu.ru

*Адрес редакции*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»  
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40  
(4862) 41-98-07  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,  
soip-unpk@yandex.ru

Материалы статей печатаются в авторской редакции

Право использования произведений предоставлено авторами на основании  
п. 2 ст. 1286 Четвертой части Гражданского Кодекса Российской Федерации

Технический редактор М.А. Коновалова  
Компьютерная верстка М.А. Коновалова

Подписано в печать 11.03.2014  
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,3  
Тираж 600 экз.  
Заказ № 165/14П1

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК  
302030, г. Орел, ул. Московская, 65